

VU Research Portal

De Veiligheidsindex Amsterdam. Een quickscan naar de methodologische kwaliteit, het gebruik en de waardering van het instrument in de politieregio Amsterdam-Amstelland.

Hulsebosch, A.M.J.; Elffers, H.; Beijers, W.M.E.H.; Bijleveld, C.C.J.H.

2008

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Hulsebosch, A. M. J., Elffers, H., Beijers, W. M. E. H., & Bijleveld, C. C. J. H. (2008). *De Veiligheidsindex Amsterdam. Een quickscan naar de methodologische kwaliteit, het gebruik en de waardering van het instrument in de politieregio Amsterdam-Amstelland*. Faculteit Rechtsgeleerdheid VU.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

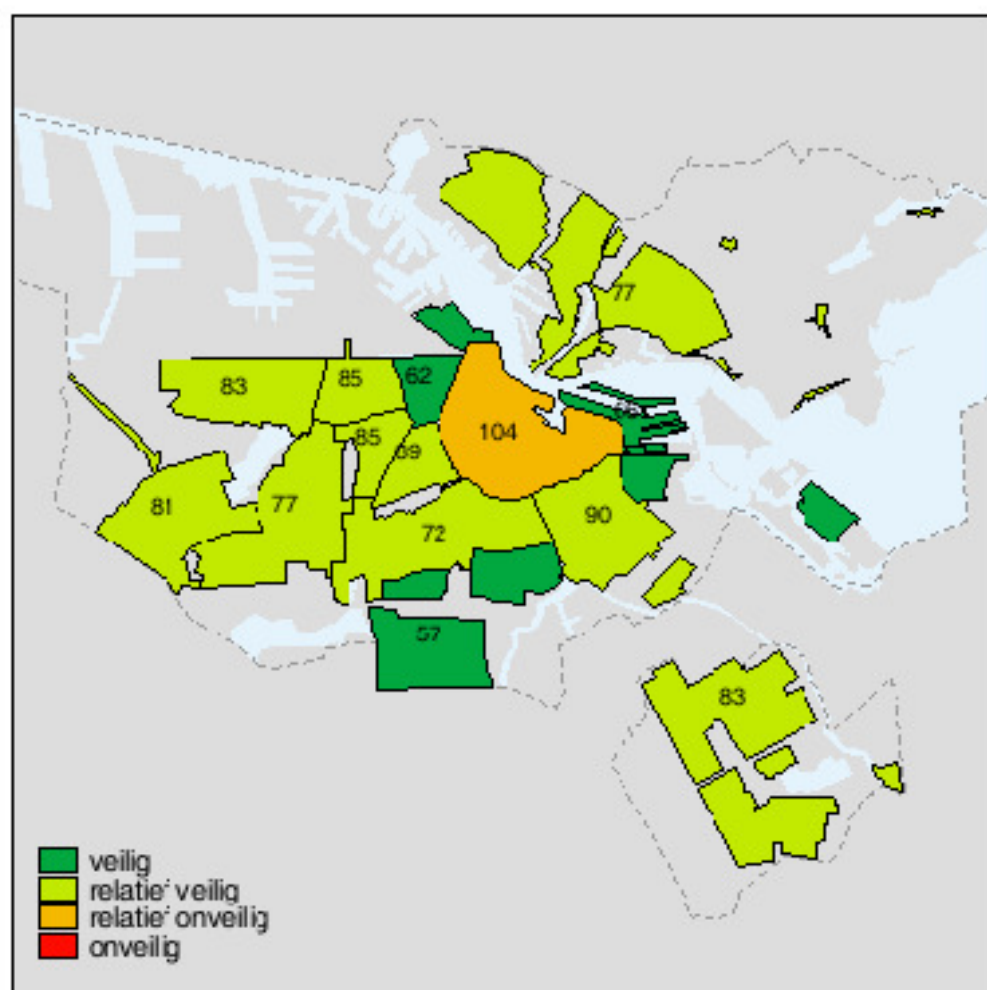
E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl



De Veiligheidsindex Amsterdam

Een quickscan naar de methodologische kwaliteit, het gebruik en de waardering van het instrument in de politieregio Amsterdam-Amstelland.



A.M.J. Hulsebosch
H. Elffers
W.M.E.H. Beijers
C.C.J.H. Bijleveld

Reeks Criminologie: nr. 1



Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Afdeling Strafrecht en Criminologie

De Veiligheidsindex Amsterdam

**Een quickscan naar de methodologische kwaliteit, het gebruik en de
waardering van het instrument in de politieregio Amsterdam-Amstelland**

**Anna Hulsebosch
Henk Elffers
Guillaume Beijers
Catrien Bijleveld**

vrije Universiteit amsterdam



De Veiligheidsindex Amsterdam
Een quickscan naar de methodologische kwaliteit, het gebruik en de
waardering van het instrument in de politieregio Amsterdam-Amstelland

Opdrachtgever: Bestuursdienst Gemeente Amsterdam,
Directie Openbare Orde en Veiligheid / Strategisch team

Onderzoekers: mw. drs. A.M.J. Hulsebosch MSc
prof. dr. H. Elffers
drs. W.M.E.H. Beijers
mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld

Contactgegevens: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Afdeling Strafrecht en Criminologie
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam
T: 020 – 598 3608
E: secretariaat8A-16@rechten.vu.nl

© 2008 Hulsebosch, Elffers, Beijers & Bijleveld

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

SAMENVATTING

Wij hebben onderzocht in hoeverre de Amsterdamse Veiligheidsindex (VI) een betrouwbaar en valide instrument is, hoe de index wordt gebruikt in politieregio Amsterdam-Amstelland (Amsterdam en de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn) en wat de waardering van de gebruikers voor het instrument is. Op basis van documentanalyse en interviews met sleutelpersonen komen wij tot de volgende conclusies.

De validiteit, die wij beoordeeld hebben door bestudering van de constructie van het instrument (de zgn. face validity) ziet er behoorlijk uit. De keuzes die zijn gemaakt lijken zeer wel verdedigbaar. De uitsplitsing in objectieve en subjectieve veiligheid is verstandig, evenals de keuze om niet andere aspecten van de geografische eenheden meet te nemen. De keuzes die zijn gemaakt bij de constructie van de index worden niet altijd beargumenteerd, maar lijken plausibel, iets meer bij de objectieve overigens dan bij de subjectieve. De betrouwbaarheid lijkt eveneens aan redelijke standaarden te voldoen. Voor beide aspecten, betrouwbaarheid en validiteit, raden wij aan om te zijner tijd empirisch onderzoek naar de validiteit en betrouwbaarheid te doen, indien mogelijk met enige regelmaat, om zo de vinger aan de pols te houden.

De index wordt op verschillende niveaus verschillend gebruikt. Op het hogere niveau van de politieorganisatie en waarschijnlijk ook in de driehoek, is de objectieve index (indirect) een door de partners geaccepteerde leidraad en tot op zekere hoogte een sturingsinstrument. Op operationeel niveau binnen de politie wordt gebruik gemaakt van eigen aangiftecijfers, de index wordt daar als te traag ervaren voor operationele doeleinden. Grote discrepanties tussen objectieve en subjectieve index worden als signaal opgepakt. Bij het centrale veiligheidsbeleid vormt het instrument dé basis voor gesprekken met stadsdelen over speerpunten en inzet op het gebied van veiligheid. Voor bestuurlijke medewerkers op decentraal niveau (zoals de stadsdeelvoorzitter) keert het instrument terug in het overleg met de subdriehoek, alsmede in jaarplannen en andere veiligheidsoverlegstructuren. Hierbij ligt de focus op de subjectieve index. Tot slot wordt de index op het niveau van de veiligheidscoördinatoren niet voor signalering gebruikt, het instrument is daarvoor te traag. In de buurten zelf reeds gesignaleerde problemen zien gebruikers wel terug in de index (in die zin acht men de index ook valide). De index wordt gebruikt voor vergelijkingen over de tijd, en tussen buurten ('wij willen een gemiddelde Amsterdamse buurt worden'). De grote kracht van het instrument, zo blijkt uit gesprekken op alle lagen, is de eenvoud ('één getal') en de terugkeer en mogelijkheid op een eenvoudige wijze veranderingen te bekijken. De index wordt door velen dan ook gebruikt om de communiceren, niet alleen binnen of met het beleid maar ook naar buiten en naar burgers toe. Vooral de objectieve index wordt voor sturing gebruikt, en voor de onderbouwing van beleid. Gebruikers gaan genuanceerd met het instrument om, in die zin dat zij de beperkingen ook zien. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of de index op een kleiner aggregatieniveau (buurt, delicttype) geproduceerd zou kunnen worden.

INHOUDSOPGAVE

1.	Aanleiding	1
2.	Vraagstelling	3
3.	Methode	5
4.	Methodologische kwaliteit van de Veiligheidsindex	7
5.	Gebruik en waardering van de Veiligheidsindex	17
6.	Conclusie en aanbevelingen	29

1. Aanleiding

De centrale rol van veiligheid in hedendaagse politiek-bestuurlijke kringen, en de hiermee gepaard gaande behoefte aan cijfermatig materiaal omtrent dit thema, hebben geresulteerd in een vraag naar betrouwbare en valide instrumenten voor het meten van de veiligheid. Om aan deze vraag tegemoet te komen is in 2003, naar het voorbeeld van de Rotterdamse Veiligheidsindex, in Amsterdam de Veiligheidsindex ingevoerd als instrument om op een eenduidige manier te laten zien hoe het met de veiligheid in Amsterdam en de verschillende buurten¹ is gesteld.

Aan de Veiligheidsindex zijn de volgende vier doelstellingen verbonden:

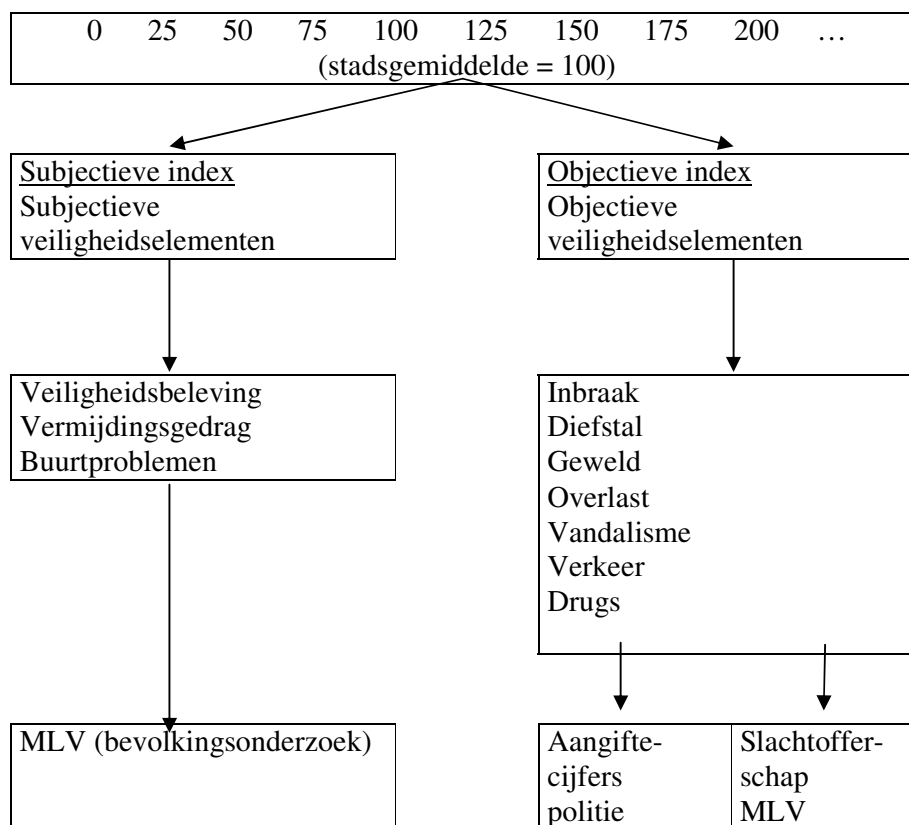
- een signalerende functie met betrekking tot de veiligheidssituatie in een buurt;
- het vergelijken van veilige en minder veilige buurten op een bepaald moment in de tijd en het volgen van de ontwikkeling door de tijd;
- meer eenheid aanbrengen in de veelheid van cijfers over veiligheid;
- beschikken over een betrouwbaar sturingsinstrument voor beleid.

Ten behoeve van de Veiligheidsindex wordt gebruik gemaakt van cijfermatige gegevens uit twee verschillende bronnen. Enerzijds zijn dat politiegegevens over aangiften en meldingen gedaan bij de politie, aangevuld met gegevens over ambtholve door de politie geregistreerde incidenten. Anderzijds wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid (MLV), een jaarlijks gehouden (telefonische) enquête onder bijna 10.000 burgers van Amsterdam, waarin onder andere naar slachtofferschap wordt gevraagd.

Beide gegevensbronnen worden verwerkt in twee maten: de *objectieve* en de *subjectieve index*. Beide varianten van de index bestaan uit zogenaamde veiligheidselementen, welke vanuit pragmatische overwegingen geselecteerd zijn. In de objectieve index, welke bestaat uit zeven veiligheidselementen, worden politiegegevens en gegevens omtrent slachtofferschap uit eerdergenoemd bevolkingsonderzoek samengevoegd tot één score. In de subjectieve index, bestaande uit drie veiligheidselementen, worden gegevens uit de MLV samengevoegd tot één score.

¹ Daar waar gesproken wordt over ‘buurt’ wordt feitelijk bedoeld op een ‘buurtcombinatie’: ten behoeve van de Veiligheidsindex zijn gegevens omtrent enkele buurten samengevoegd. Amsterdam is op deze wijze opgedeeld in 77 van deze buurtcombinaties.

Onderstaande figuur geeft de opbouw van de Veiligheidsindex schematisch weer.



Figuur 1. Schematische weergave Veiligheidsindex Amsterdam.

Inmiddels hebben de diverse veiligheidspartners ruim vier jaar met het instrument kunnen werken, en acht de gemeente Amsterdam het moment daar voor een evaluatie van de Veiligheidsindex, waarbij de kernvraag is of de index voldoet aan de eerder geformuleerde doelstellingen. De Bestuursdienst van de gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid / Strategisch Team, heeft hiertoe aan de sectie Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam gevraagd een onderzoek uit te voeren, in de vorm van een quickscan, naar de methodologische kwaliteit, het gebruik en de waardering van de Amsterdamse Veiligheidsindex. Dezelfde elementen zouden onderzocht dienen te worden ten aanzien van de in 2005 ontwikkelde index voor de Amstelland-gemeenten (Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn). De opbouw en berekeningsmethode van deze regionale Veiligheidsindex Amsterdam-Amstelland zijn identiek aan de Amsterdamse Veiligheidsindex, maar in plaats van het jaar 2003 is hier 2005 het basisjaar.

In deze rapportage worden de resultaten van de quickscan gepresenteerd en wordt een antwoord op de eerder genoemde kernvraag geformuleerd. De notitie wordt afgesloten met enkele beleidsaanbevelingen.

2. Vraagstelling

De quickscan naar de Veiligheidsindex Amsterdam en Amsterdam-Amstelland heeft een tweeledige doelstelling: enerzijds het beschrijven van de methodologische kwaliteit van het instrument, en anderzijds het in kaart brengen van het gebruik en de waardering van het instrument door diverse veiligheidspartners. Uit deze tweeledige doelstelling kunnen de volgende centrale onderzoeksvragen worden afgeleid:

Methodologische kwaliteit:

- (1) Wat meet de Veiligheidsindex? Is het een valide en betrouwbaar meetinstrument?*
- (2) Biedt de Veiligheidsindex aangrijpingspunten voor sturing, en is het instrument divers genoeg om daadwerkelijk invulling te geven aan sturing?*

Gebruik en waardering:

- (3) Hoe wordt gebruik gemaakt van de Veiligheidsindex? Wordt het gebruikt als sturingsinstrument of uitsluitend als signaleringsinstrument? En op welke wijze gebeurt dat dan?*
- (4) Zijn er aanbevelingen te geven voor een (betere) werking / toepassing in de praktijk?*

Voor de eerste twee vragen wordt nagegaan of de index geschikt is voor zijn doel: worden relevante verschillen in veiligheidsniveau gevangen in de index (validiteit), en is de index niet te zeer gevoelig voor storende invloeden die niets met veiligheid te maken hebben (betrouwbaarheid). Naar aanleiding van het antwoord op beide vragen zullen uiteindelijk enkele aanbevelingen worden geformuleerd.

In het kader van de derde en vierde onderzoeksvraag wordt aandacht besteed aan het gebruik van beide varianten van de index als signalerings- en sturingsinstrument, en aan aanbevelingen van gebruikers voor een betere werking en toepassing van het instrument in de praktijk. Conform de wens van de opdrachtgever heeft de quickscan zich ten aanzien van de gebruikers beperkt tot de belangrijkste veiligheidspartners, namelijk de politie Amsterdam-Amstelland, enkele diensten van de gemeente Amsterdam, de stadsdelen en de Amstelland-gemeenten.

3. Methode

De voorliggende studie is gebaseerd op een combinatie van documentanalyse en interviews met sleutelfiguren.

De eerste onderzoeksvraag beschouwt de methodologische kwaliteit van het instrument. We benaderen deze kwestie door ons te bezinnen op de compositie van de index, zoals beschreven in het definitiedocument van de index². Onze analyse is niet gebaseerd op een statistische analyse van de gegevens die aan de veiligheidsindex ten grondslag liggen, maar door te reflecteren op de sterke en zwakke punten van de index (de zogenaamde *'face validity'*).

Empirische gegevens omtrent de vraag naar het gebruik en de waardering van de Veiligheidsindex zijn verkregen door middel van halfopen interviews aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. De hiervoor benodigde sleutelfiguren zijn geselecteerd vanwege hun betrokkenheid bij het ontwikkelen van het instrument, het formuleren en/of coördineren van veiligheidsbeleid of de communicatie van gemeente naar burgers. Daarnaast heeft diversiteit een rol gespeeld in de selectie van respondenten: de informanten zijn verspreid over de categorieën 'politie', 'centraal veiligheidsbeleid' (gemeente Amsterdam) en 'decentraal veiligheidsbeleid' (de stadsdelen en de Amstelland-gemeenten). Binnen de laatste categorie wordt hierbij een onderscheid aangebracht tussen 'bestuurlijke' en 'ambtelijke' medewerkers. Bij de selectie van de stadsdelen is gestreefd naar voldoende geografische spreiding over de stad, diversiteit in bevolkingssamenstelling van de stadsdelen en diversiteit in problematiek op het gebied van openbare orde en veiligheid.

In totaal zijn acht individuele interviews afgenomen: drie daarvan vonden plaats met politiemedewerkers, drie met betrokkenen bij het centrale veiligheidsbeleid, één met een stadsdeelvoorzitter en één met een ambtelijk medewerker van een Amstelland-gemeente. Enkele van deze respondenten zijn tevens vertegenwoordiger in de stuurgroep Meten³.

Daarnaast heeft een groepsinterview plaatsgevonden waaraan vijf veiligheidscoördinatoren van diverse stadsdelen hebben deelgenomen. Twee van deze respondenten waren formeel geen veiligheidscoördinator, maar hadden wel een vergelijkbaar pakket aan taken en verantwoordelijkheden, en waren om deze reden goed op de hoogte van het gebruik van de Veiligheidsindex in het kader van de dagelijkse beleidsvoering en – evaluatie. Om deze reden worden zij in het vervolg van deze rapportage ook als veiligheidscoördinator aangeduid.

De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van de respondenten van de interviews.

² Boers, J., Smeets, H. & Slot, J. (2007). *De Veiligheidsindex. Uitleg van het instrument voor de politie Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek

³ De stuurgroep Meten bereidt onder andere de Regionale Veiligheidsrapportage voor. Aan de stuurgroep nemen vertegenwoordigers van de Directie Openbare Orde en Veiligheid, Communicatie, politie, Openbaar Ministerie, stadsdelen, regiogemeenten, de dienst Onderzoek en Statistiek en het onderzoeksbureau DSP deel.

Tabel 1. Overzicht respondenten halfopen interviews.

Categorie	Functie / Gemeentelijke dienst⁴
Politie	Chef politiedistrict Adviseur korpsleiding Korpscontroller
Centraal veiligheidsbeleid	Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek Bestuursdienst Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid Bestuursdienst Amsterdam, Directie Communicatie
Decentraal veiligheidsbeleid: Bestuurlijk	Stadsdeelvoorzitter
Decentraal veiligheidsbeleid: Ambtelijk	Vijf veiligheidscoördinatoren van diverse stadsdelen Veiligheidscoördinator Amstelland-gemeente

⁴ In verband met de anonimiteit van de respondenten worden binnen de categorie ‘centraal veiligheidsbeleid’ geen aanwijzingen omtrent de functies van respondenten gegeven, maar wordt enkel de betreffende gemeentelijke dienst genoemd.

4. De methodologische kwaliteit van de Veiligheidsindex

De eerste vraag die we beschouwen is wat de veiligheidsindex precies meet, en of het instrument valide en betrouwbaar is. Omdat de veiligheidsindex eigenlijk uit twee aparte indices bestaat, de objectieve veiligheidsindex OVI en de subjectieve veiligheidsindex SVI, zullen we waar nodig beide indices apart bespreken. We gaan daarbij uit van de beschrijving van de index die Boers et al. (2007) hebben gegeven (zie voetnoot 2).

In de volgende paragrafen zullen we achtereenvolgens:

- (1) de concepten validiteit en betrouwbaarheid bespreken;
- (2) de opbouw van de index bestuderen, en;
- (3) enkele opmerkingen naar aanleiding van mogelijke verdere analyse maken.

Validiteit en betrouwbaarheid

Als we het hebben over een meetinstrument of index, dan hebben we het over een situatie waarin de eenheden waaraan wordt gemeten verschillen op een achterliggend concept, een karakteristiek. De index probeert een indruk te krijgen van dat achterliggend concept, dat we hier verder de *doelvariabele* zullen noemen. De doelvariabele is datgene wat door de index geïndiceerd beoogt te worden. Het is van belang de populatie van eenheden waarop een doelvariabele is gedefinieerd in het oog te houden (*populatie van belang*).

In het kader van de veiligheidsindex is de doelvariabele “de veiligheid van een buurt-combinatie”, gedefinieerd op de populatie van belang van “alle buurtcombinaties van de Amsterdamse regio”.

Een meetinstrument (index) is *valide* als verschillen op de doelvariabele ook leiden tot verschillende waarden op de index.

Een instrument is *betrouwbaar* als verschillen op de index ook mogen worden geïnterpreteerd als aanwijzingen voor verschillen in de doelvariabele.

Validiteit en betrouwbaarheid zijn altijd gebonden aan een bepaalde populatie van belang.

Meetinstrumenten zijn meestal maar tot op zekere hoogte valide en betrouwbaar. Sommige verschillen in de doelvariabele vinden geen weerslag in de index (gebrekkige validiteit) en sommige er niet toe doende verschillen beïnvloeden juist wel de index (gebrekkige betrouwbaarheid). Vraag is dus eigenlijk tot op welke hoogte een instrument valide en betrouwbaar is. Dat blijkt nogal eens in hoge mate af te hangen van de populatie van belang.

Voorbeeld:

Laten we als voorbeeld nemen de doelvariabele “taalvaardigheid”, een eigenschap gedefinieerd op de populatie van belang “leerlingen in de hoogste klas van VMBO-scholen”. Als we als instrument nemen: “het cijfer voor een opstel dat de klasseleerkracht Nederlands aan een leerling geeft”, dan kunnen we ons afvragen of dat instrument valide is. Worden alle verschillen in taalvaardigheid gereflecteerd in het instrument? Nee, verschillen in mondelinge taalvaardigheid misschien wel niet. En betrouwbaar? Krijgen leerlingen met een gelijke taalvaardigheid gelijke cijfers? Misschien ook wel niet, omdat leraar A misschien wel soepeler cijfert dan leraar B. Dat onze beoordeling van validiteit en betrouwbaarheid afhankelijk is van de populatie van belang is duidelijk: als er ook leerlingen uit de hoogste klassen van het VWO zouden meedoen, zou allicht een andere maatstaf worden aangelegd.

Het eerste probleem bij validiteitsvragen is veelal “wat is eigenlijk de doelvariabele?”. In veel fysisch onderzoek is dat relatief eenduidig. Wie de lengte van mensen wil meten maakt zich

meestal geen zorgen om wat het begrip “lengte” precies inhoudt. Je kunt je dan afvragen of de index: “lengte zoals geschat door meneer A” valide is ten opzichte van de “werkelijke” lengte van een persoon, gemeten met een meetlat. In dat geval stelt men de validiteit van de index vast door vergelijking met de “gouden standaard”, zeg maar de onweersproken doelvariabele.

In een sociaal-wetenschappelijke context ligt dat vaak moeilijker. Een concept als “taalvaardigheid” of “veiligheid” heeft geen onmiddellijke, overduidelijke en niet voor discussie vatbare betekenis. Er is geen gouden standaard voorhanden. Maar als we geen heldere betekenis voor de doelvariabele hebben, hoe kunnen we dan ooit nagaan of een index de doelvariabele goed reflecteert? Daarvoor moet je immers kunnen vaststellen of de index in gevallen dat de doelvariabele verschilt ook zelf verschilt. Als we niet weten wat “taalvaardigheid” precies betekent, en dus ook niet kunnen zeggen of Marie taalvaardiger is dan Piet, dan heeft het weinig zin na te gaan of de taalvaardigheidsindex van Marie groter of kleiner is dan die van Piet. In essentie is dat een onoplosbaar probleem: geen gouden standaard, dan is de validiteitsvraag eigenlijk ledig.

Hoe zit dat nu bij “veiligheid”? Is dat een eenduidige doelvariabele? Er is zeker geen gouden standaard voorhanden. Vanderveen⁵ liet zien dat er vele aspecten aan het begrip veiligheid zitten, waarover zinvol van mening kan worden verschild. Dat er geen gouden standaard voor veiligheid is, dat zijn de opstellers van de Veiligheidsindex zich terdege bewust: “er ligt geen theorie aan ten grondslag” zeggen zij over de voorgestelde indices.⁶

Moeten we dan besluiten dat het eigenlijk niet mogelijk is om iets over validiteit van de OVI en de SVI te zeggen? Strikt genomen zou dat de meest zuivere positie zijn, maar binnen de sociale wetenschappen wordt algemeen gepoogd deze puristische conclusie te ontlopen, om toch te proberen iets over indexen zonder gouden standaard te zeggen, en wel via *indirecte methoden*. Die komen er eigenlijk op neer dat men zich neerlegt bij de vaagheid van de doelvariabele, en hem min of meer als (onmeetbaar) concept beschouwt. Validiteitsonderzoek krijgt dan de vorm van het onderzoeken van de vraag: “Als de index een valide meting van dat vage concept zou zijn, welke afgeleide eigenschappen moet de index dan hebben? En heeft hij die?”.

De eerste indirecte methode: heldere gevallen

De eerste indirecte methode is deze. Ook als men niet heel precies weet wat nou precies “veiligheid” zou zijn, men is het er toch vaak wel over eens dat sommige eenheden van analyse (wijken) beslist veiliger zijn dan andere, zeg maar de “heldere gevallen”. Slotervaart is onveiliger dan Buitenveldert, daarover zijn alle betrokkenen in Amsterdam het wel eens, ook als ze verschillende concepten van wat veiligheid is zouden aanhangen. Het minste wat je van een index mag verlangen is dat hij zulke heldere, onweersproken, verschillen weerspiegelt. De index moet dus in ieder geval Slotervaart een lager veiligheidscijfer geven dan Buitenveldert. Terwijl de gouden standaardmethode ook kijkt naar veel minder van elkaar verschillende wijken, kan de ‘heldere gevallen vergelijking’ daar niet zo veel mee. Als we het er niet over eens zijn welk van de twee wijken “Vondelparkbuurt” of “Beethovenstraatbuurt” nou veiliger is, weten we eenvoudig niet wat we van de index moeten verwachten.

Iets algemener: men verwacht dat de index geen ‘onlogische’ ordening van de wijken geeft. Ons is geen systematisch onderzoek bekend dat beschouwt of de bestudeerde indices tot onlogische ordening van heldere gevallen heeft geleid. Dat er inmiddels enkele jaren met de indices wordt gewerkt zonder dat er grote problemen van deze aard zijn ontstaan kan echter

⁵ Vanderveen, G. (2006) *Interpreting fear, crime, risk and unsafety*. Den Haag: BJU.

⁶ Boers, J., Smeets, H. & Slot, J. (2007). *De Veiligheidsindex. Uitleg van het instrument voor de politie Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek, p.7.

als positief worden beschouwd. Niettemin valt aan te bevelen om een wat systematischer onderzoek te doen om hieromtrent ook wat harde gegevens te verkrijgen. Dat kan niet in het kader van de huidige quickscan worden gedaan, omdat het nieuwe dataverzameling bij veiligheidsexperts vergt. Wel merken we op dat uit hoofdstuk 5 van dit rapport, waarin verslag wordt gedaan van de ervaringen van gebruikers van de indices, geen enkele aanwijzing naar voren komt dat die gebruikers zich verbazen over de uitkomsten: kennelijk leveren de indices geen inbreuk op hun inzicht in de ordening van heldere gevallen op.

De tweede indirecte methode: structuur

De tweede indirecte methode waarmee men validiteitsonderzoek kan doen wanneer er geen gouden standaard voorhanden is waartegen een index kan worden afgezet, is analyse van de *structuur van de index*: “Geeft de structuur van de index aanleiding tot twijfels aan zijn validiteit?” (kortom: goed nadenken over de index / face validering).

De structurele aanpak van de validiteitsvraag beschouwt:

- (1) of de index redelijk in elkaar zit;
- (2) of hij mogelijk (te) sterk wordt gedomineerd door één of meer deelindicatoren, en of er belangrijke verschijnselen worden gemist door de index;
- (3) tenslotte wordt nagegaan of de index niet feitelijk uit meerdere los van elkaar staande delen bestaat.

Eén en ander gebeurt door reflectie, en is daarom tot op grote hoogte subjectief. De index is, zeggen de ontwerpers, pragmatisch samengesteld zonder dat er een theorie aan ten grondslag ligt, en we kunnen dan ook slecht onze eigen gevoelens van pragmatiek naast die van de ontwerpers stellen.

Onze conclusies zijn dat de Amsterdamse indices zorgvuldig zijn geconstrueerd, en dat er een heldere specificatie van de samenstellende delen is. De gemaakte keuzen lijken verdedigbaar, alhoewel er hier en daar wel behoefte bestaat aan enige verdere argumentering en specificering. We kijken nu in iets meer detail naar de objectieve en subjectieve indices.

De structurele aanpak bij de objectieve index

De objectieve index *OVI* is gebaseerd op de intensiteit van het vóórkomen van een zevental typen criminaliteit, waarbij gekozen is voor een dubbele indicering, wanneer mogelijk: enerzijds op basis van de cijfers zoals bij de politie geregistreerd, anderzijds op basis van de in de slachtofferenquête gerapporteerde incidenten die een steekproef van geïnterviewde wijkbewoners hebben meegemaakt. Er is veel voor deze dubbele indicering te zeggen: de politiecijfers hebben een hoge mate van standaardisatie, hetgeen vergelijking over de tijd en over de wijken heen ten goede komt, terwijl de slachtofferenquêtécijfers enigszins het dark-number-probleem ondervangen. Of de relatieve zwaarte van politiecijfers en slachtofferrapportage verdedigbaar is, blijft een vraag, mede omdat de auteurs geen argument presenteren.

Een onderbouwing van de keuze van de zeven ‘veiligheidselementen’ ontbreekt. Verrassend is de opname van ‘verkeer’, temeer daar het niet om verkeersmisdrijven gaat, althans niet aan de politiecijferkant. Elffers en De Jong⁷ hebben betoogd dat verkeersproblematiek zeer belangrijk is voor het veiligheidsgevoel van burgers, maar dat

⁷ Elffers, H. & W. de Jong (2005). *Eerst zien, dan geloven. Heerlense burgers over de aanpak van onveiligheid..* Rapport-NSCR-2005-2. Leiden: NSCR.

speelt in hun analyse toch vooral ten aanzien van de subjectieve index (zoals ook in de SVI het geval is), maar hier gaat het om de OVI.

Omgekeerd, is het verdedigbaar dat openbare orde problematiek (voetbalvandalisme, jeugdrelletjes, ...,) afwezig is in de index? En moord en doodslag? Niet dat wij doorslaggevende argumenten naar voren kunnen brengen om ze wél op te nemen, maar zou het niet verstandig zijn om op zijn minst de argumentatie om bepaalde elementen wel en niet op te nemen te specificeren? Merk op dat ook de Rotterdamse rekenkamer⁸ stelt dat verantwoording van wat wel en wat niet is opgenomen in een index cruciaal is: *“niet alleen een verantwoording van de keuze van wat wel wordt opgenomen in de index [is] van belang, maar evenzeer een motivering van hetgeen niet is opgenomen”*. In dit verband zou het wellicht ook aan te bevelen zijn expliciet in te gaan op het feit dat, anders dan de Rotterdamse index, de Amsterdamse géén “context-elementen” bevat die de buurt als zodanig karakteriseren, zoals bevolkingssamenstelling of welvaart. Wij vinden dat een juiste keuze, omdat het de index vrijwaart van het opnemen van een aantal factoren die mogelijk veiligheid beïnvloeden, maar die beter dan niet in het veiligheidsconcept kunnen worden opgenomen.

Opvallend is de asymmetrische behandeling van portemonneediefstal, die nu eens onder de groep diefstal bij de politiecijfers (zakkenrollerij) voorkomt, dan weer onder geweld bij de slachtofferschappen (diefstal portemonnee zonder dreiging met geweld). Dat laatste is sowieso nogal een verrassende plaatsing, nu we het hebben over de categorie geweld. Een argumentatie waarom deze manier gekozen is ontbreekt.

De overlastcategorie verdient wellicht ook een wat uitgebreidere toelichting. Uit alle onderzoek blijkt dat ervaren overlast heel belangrijk is voor de veiligheid, maar deze concrete indicator (uitsluitend gebaseerd op politiemeldingen en incidenten) moet toch wel een erg vage echo zijn van de overlastproblematiek in zijn totaliteit? We mogen immers vrezen dat erg veel overlast - ook in objectieve zin aanwezig - niet leidt tot een melding bij de politie. Terecht is daarom geprobeerd dat probleem aan te pakken door ook mee te tellen wat de politie zelf aan incidenten waarneemt, maar zelfs dan is dat hoogstwaarschijnlijk toch wel een beperkte afspiegeling van de feitelijke overlast. Burgers associëren overlast immers vaak ook met vervuiling en met hangjongeren. Wellicht verdient het aanbeveling onder ogen te zien of het mogelijk is het objectieve voorkomen daarvan mee te indiceren, of op zijn minst een beargumenteerd standpunt in te nemen omtrent deze kwestie.

De standaardisering van de politiecijfers per risicolopend object en subject verdient alle lof, zeker ook de beslissing om niet alleen te standaardiseren op inwonertal (waar relevant), maar daarbij expliciet rekening te houden met de “vlottende” verblijfsbevolking. Uiteraard kan men zich afvragen of de verhouding 3:1 voor de residentiële en de vlottende bevolking de juiste keuze is. De keuze om “bezoekers” en “studenten” bij overlast en vandalisme te laten meetellen met een ander gewicht dan de werkzame bevolking wordt niet beargumenteerd.

Bij de compositie van de index uit de separate elementen is –voor de op politiecijfers gebaseerde onderdelen– gekozen voor een aanpak die eerst voor alle individuele variabelen een standaardisering naar het stadsgemiddelde geeft, en dan een gewogen som berekent. Dat lijkt niet onredelijk, maar is mogelijk relatief gevoelig voor uitbijters, als we het vergelijken met de alternatieve methode van eerst sommeren per buurtcombinatie, dan standaardiseren op het stadsgemiddelde. Het voordeel van de hier gekozen methode is allicht dat men de individuele gestandaardiseerde variabelen ook kan vergelijken over buurten.

⁸ Rekenkamer Rotterdam (2005). *Veilig zijn, veilig voelen*. p.88

Bij de slachtofferschappen wordt, na aftopping –een goed idee– juist wel, als we de toelichting goed begrijpen, eerst opgeteld en dan pas met het stadstotaal vergeleken. Dat komt na de andere behandeling van de politiecijfers enigszins onverwacht.

De weegfactoren die in de OVI worden gebruikt komen nogal uit de lucht vallen: 2/3 politiecijfers en 1/3 slachtoffercijfers. Redelijk? Onredelijk? Idem voor wat betreft de weegfactoren voor de elementen: Moet geweld driemaal zo zwaar tellen als overlast?

Of de OVI niet eigenlijk uit een samenstel van min of meer onafhankelijke onderdelen bestaat (en dus wellicht beter opgesplitst zou kunnen worden in subindices) is op het niveau van de structurele analyse moeilijk te zeggen. We komen daarop terug in de paragraaf over de indirecte empirische methode. Wel valt te zeggen dat de beslissing om de objectieve en subjectieve indices uit elkaar te trekken alle steun verdient. Dat die indices nogal onafhankelijk van elkaar kunnen variëren is genoegzaam bekend.

De structurele aanpak bij de subjectieve index

De structuur van de subjectieve index bestaat uit een samenvoeging van elementen die vermijdingsgedrag, onveiligheidsbeleving en buurtproblematiek indiceren. Ook in dit geval is er geen argumentatie voor juist deze elementen, en alleen deze elementen. Datzelfde geldt navenant voor de variabelen binnen die drie gebieden. Er is wel eens betoogd⁹ dat onveiligheidsgevoelens een product zijn van het percipiëren van problemen gevoegd bij de gedachte dat men daar alleen voor staat, en geen steun kan vinden bij de overheid in ruime zin des woords. In die traditie zou het wellicht voor de hand gelegen hebben om ook elementen over het gepercipieerde functioneren van de politie (ook beschikbaar in de slachtofferenquête) mee te nemen in de SVI.

Men kan kritiek oefenen op de validiteit van de vermijdingsvragen, omdat die de respondenten verzoeken redenen voor gedrag te geven (bijvoorbeeld: “vermijden *omdat* men bang is slachtoffer te worden”). Vanuit de psychologie¹⁰ is bekend dat mensen notoir slecht in staat zijn om te rapporteren over waarom ze iets wel of niet doen. Dat komt omdat mensen hun leven als een coherent verhaal willen zien. Daardoor willen mensen zichzelf en anderen graag een logisch in elkaar stekend beeld van zichzelf geven, zodat bijvoorbeeld vermijdingsgedrag ergens op gestoeld moet zijn: je doet niet ‘zomaar’ iets. Punt is niet dat mensen hier de interviewer willens en wetens een rad voor ogen draaien, maar dat ze een reconstructie geven, die achteraf wordt bedacht. Mensen hebben helemaal geen toegang tot hun eigen beweegredenen, en construeren ze desgevraagd. Ze draaien ook zichzelf een rad voor ogen, door, in de woorden van Nisbett en Wilson, “meer te vertellen dan ze kunnen weten”. Sommige van die vragen hebben de vorm dat mensen moeten rapporteren over veiligheidsbelemmeringen die hen het uitvoeren van bepaalde activiteiten bemoeilijken. Het is de vraag wat mensen op zulke vragen eigenlijk gaan antwoorden als ze de facto nooit behoefte gevoelen om zich aan de bevraagde gedragingen over te geven, zoals mensen die nooit naar sportevenementen willen gaan, omdat ze niet van sport houden.

Vanderveen¹¹ heeft diverse houtsnijdende bedenkingen geformuleerd tegen de gebruikte vragen die onveiligheidsgevoelens operationaliseren, vooral vanwege het punt van de ongelijke expositie aan het betreffende activiteiten bij verschillende respondenten (ouderen die überhaupt niet meer ’s avonds op straat zouden komen). Zij onderscheidt daarbij primair risico (dat je loopt als je je nergens iets van zou aantrekken) en secundair risico (dat je loopt

⁹ Onder andere door: Elffers, H. & W. de Jong (2005). *Eerst zien, dan geloven. Heerlense burgers over de aanpak van onveiligheid..* Rapport-NSCR-2005-2. Leiden: NSCR.

¹⁰ Nisbett, R.E. & Wilson, T.D. (1977). Telling more than we can know: verbal reports of mental processes. *Psychological Bulletin* 84 231-257.

¹¹ Vanderveen, G. (2006). *Interpreting fear, crime, risk and unsafety*. Den Haag: BJU.

als je je gedrag hebt aangepast). Door verschillende samenstellingen van wijkbevolkingen mag men immers verwachten dat de mate van blootstelling aan risico door verschillende voorzorgsmaatregelen verschillend zal zijn: in een vergrijsde wijk gaat men niet veel 's avonds uit, en loopt dus ook geen secundair risico. Voor wijkvergelijking is dat relevant. Omgekeerd kan men haar kritiek ook zien als een belangrijke reden om, zoals in de Amsterdamse situatie gebeurt, de OVI en de SVI uit elkaar te houden. OVI meet vooral secundair risico, SVI primair.

De scoresleutel voor het rapportcijfer voor de veiligheid in de buurt is onconventioneel. Hij wijkt af van de proportionele omscoring die voor de andere onderdelen van de onveiligheidsbelevingsindicator wordt gebruikt, de gedachte achter deze transformatie wordt niet toegelicht.

Ook bij de subjectieve index worden weegfactoren gebruikt om de elementen van de buurtproblematiek op te tellen, zonder dat deze worden beargumenteerd. Doordat er in dit geval acht elementen zijn, zijn de gewichten, die per element wel overeenkomen met die bij de objectieve index (waar maar zeven elementen meetellen), toch iets anders van betekenis geworden.

Alles bijeen genomen lijkt qua structuur de objectieve index wat minder bedenkingen tegen de validiteit te genereren dan de subjectieve index. Er zij nog eens benadrukt dat deze kritiek zich afspeelt binnen een alleszins verdedigbare opzet.

De derde indirecte methode: correlatieanalyse

De laatste methode van indirecte validiteitsanalyse die we zullen bespreken is die van de correlatieanalyse. Dat behelst twee aspecten: interne correlatieanalyse (ook wel schaalanalyse genoemd) en externe correlatieanalyse (ook wel concurrente validiteitsanalyse genoemd).

Interne correlatieanalyse

Interne correlatieanalyse probeert na te gaan of de samenstellende delen van een meetinstrument onderling voldoende samenhang vertonen. In de context van een somindex (zoals de onderhavige), zeg $X = \sum_i x_i$, bekijken we dan voor elke i of er een substantiële correlatie is tussen x_i en X . Als dat niet het geval is, dan indiceert immers x_i iets anders dan de overige samenstellende delen, en moeten we concluderen dat de index eigenlijk een som is van ongelijksoortige delen. Er is dan eigenlijk sprake van twee min of meer onafhankelijke veiligheidsindices, x_i en $X - x_i$. In dat geval kunnen we niet echt volhouden dat de index één en slechts één doelvariabele meet.

Voorbeeld:

Stel dat we zouden vinden in de OVI dat de subindex voor verkeer niet of nauwelijks gelijk opgaat met de overige elementen (inbraak, diefstal, geweld, overlast, vandalisme, drugs). Dan betekent het dat we wijken in een andere volgorde zouden zetten als we ze rangschikken naar veiligheidsproblematiek zoals geïndiceerd door "verkeers-subindex" of naar "som van overige sub-indices". De somscore van alle, d.w.z. OVJ, geeft dan een verwaterd beeld, de veiligheid volgens OVI is dan een hybride maat geworden. Anders gezegd de doelvariabele "veiligheid" is kennelijk meerdimensionaal. Het is dan in het algemeen verstandiger om separate indices te gebruiken.

Is er sprake van een bevredigende samenhang van de samenstellende delen van een index, dan kan men tevreden zijn: de index schijnt één en slechts één concept (doelvariabele) te meten. Men spreekt dan van een schaal.¹²

Vermoedelijk is de beslissing om met twee indices, OVI en SVI, te werken ingegeven door overwegingen als bovenstaande, dat wil zeggen dat beide indices onvoldoende correleren om ze als index van een zelfde doelvariabele te willen beschouwen.

De Dienst Onderzoek en Statistiek verschaftte ons een interne correlatieanalyse voor de indexen gebaseerd op de data voor 2007. Voor de OVI laat schaalanalyse (van de zeven elementen van het voorkomen van criminaliteit) zien dat de interne samenhang niet al te hoog is: een schaalbaarheidsindex (Cronbach's α) op gestandaardiseerde items is voor de 78 wijken tezamen 0.61 (waar veel onderzoekers 0.6 als absoluut minimum aanhouden), terwijl duidelijk is dat met name de indicator voor verkeersproblematiek niet goed past in de totale schaal. Hierboven hadden wij ook al enige bedenkingen bij juist dit element in de index geplaatst. Voor de SVI laat schaalanalyse (van de elementen) zien dat de index vrij redelijk scoort (Cronbach's α op gestandaardiseerde items is voor de 78 wijken tezamen 0.76, en dus alleszins bevredigend). Hier is de subjectieve ervaring van het voorkomen van inbraken het element dat uit de pas loopt. Dat hadden we niet op grond van de analyse van de structuur van de index onderkend. Nadere bestudering van de onderlinge verbanden van de elementen van de SVI laat zien dat de inbraakindicator nogal eens een (bescheiden) negatieve correlatie heeft met andere indicatoren, zoals schoon en heel, overlast en drugs. Mogelijk is hier sprake van een scheiding van wijken in welgestelde wijken waar inbraak het grootste probleem is, en armere wijken waar andere problemen de overhand hebben?

De interne correlatieanalyse kan geïnterpreteerd worden als een aanwijzing dat de OVI en SVI voldoende kwaliteit hebben, maar dat er zeker ook reden is door de tijd de vinger aan de pols te houden, en interne correlatieanalyses van tijd tot tijd te herhalen.

Externe correlatieanalyse

Ten slotte wordt validiteitsanalyse soms ook ondernomen door te beschouwen of de onderzochte index "in de pas loopt" met alternatieve indices, als die voor handen zijn. In het eerder gegeven voorbeeld van taalvaardigheid kan men bijvoorbeeld de index "door klassedocent gegeven cijfer bij opstel" vergelijken met een alternatieve meting, zoals "cijfer gegeven bij een spreekbeurt". Als beide meetinstrumenten dezelfde doelvariabele (taalvaardigheid) indiceren, behoren ze hoog gecorreleerd te zijn. Men spreekt in dat geval van concurrente validiteit.

In het geval van de veiligheidsindices ligt deze aanpak, vermoeden wij, buiten bereik, bij ontbreken van serieuze alternatieve voorstellen om veiligheid te meten. Toch is het wel denkbaar om bijvoorbeeld expertoordelen over buurtveiligheid te vergelijken met de indices, om zodoende concurrente validiteit te kunnen onderzoeken. Dat zou goed te combineren zijn met de bovenbesproken "heldere gevallen studies".

Validiteit: totaaloordeel

In bovenstaande behandeling hebben wij, op verkennende wijze, een aantal methoden besproken om na te denken over de validiteit van de veiligheidsindices. Daarbij geeft vooral de structurele methode inzicht. Ofschoon wij gaarne nadere beargumentering van de gemaakte keuzen zouden zien, lijkt grosso modo het paar gekozen indices verdedigbaar,

¹² Schaalanalyse wordt ook vaak betrouwbaarheidsanalyse genoemd. Dan worden afwijkingen van items in een schaal als 'er niet toe doende elementen' beschouwd, die bijdragen aan de onbetrouwbaarheid van de schaal. Wij gebruiken het hier echter om na te gaan of er sprake is van voldoende validiteit van de indices.

waarbij de mogelijke kritiek op de subjectieve index wat meer is aangezet dan die op de objectieve. Daarentegen komt de subjectieve index iets beter voor de dag bij interne correlatieanalyse dan de objectieve.

Betrouwbaarheid

Een index is betrouwbaar als hij ongevoelig is voor invloeden “die er niet toe doen”. Dat is natuurlijk een nogal weids begrip, en vraagt om reflectie op wat er wel toe doet (verschillen in de doelvariabele) en wat er niet toe doet (al het andere). Bij ontstentenis van een gouden standaard is het natuurlijk moeilijk om goed te beargumenteren wat er wel en niet toe doet.

Aan de kant van de OVI moeten we allereerst wijzen op het feit dat de politiecijsers niet alleen gevoelig zijn voor verschillen in veiligheid, maar ook voor de beleidsprioriteiten van de politie. Als in de ene wijk meer aandacht wordt gegeven aan preventievoorlichting (niet in de index) en in de andere aan woninginbraak (wel in de index), dan zal dat de vergelijking tussen die wijken allicht vertekenen, als we aannemen dat meer aandacht voor een probleem ook vaker tot aangifte leidt. Dat geldt des ter sterker voor ‘haaldelicten’, zoals drugsproblemen, waar een recht evenredige verhouding tussen meer inzet en meer ambtshalve aangiften bestaat. Ook speelt een rol dat meer aandacht van de politie soms tot een grotere aangiftebereidheid kan leiden, zoals bijvoorbeeld geldt voor huiselijk geweld.

Uiteraard kan men niet van de politie vergen dat ze altijd en overal exact dezelfde politie-inzet doet, omdat dat de meting van de veiligheidsindex zo ten goede zou komen. We hebben dus te maken met een onoplosbaar probleem. Hoe groot is het probleem? Dat is niet echt duidelijk. Doordat er een brede range van misdrijftypen en overlast wordt meegenomen kan men hopen dat verschuivingen van politieaandacht tussen deze categorieën geen grote weerslag zal hebben op de index, maar zeker is dat niet. Voor verschuivende aandacht naar politietaken die niet in de index zijn opgenomen kan er wel sprake zijn van een duidelijke en ongewenste weerslag. Of dat ook werkelijk zo is kan alleen worden onderzocht als er een heldere registratie van politie-inzet is die tegen de index kan worden aangehouden.

Een tweede punt dat mogelijk de betrouwbaarheid beïnvloedt is dat sommige categorieën van misdrijven in sommige buurtcombinaties maar erg weinig zullen voorkomen (bijvoorbeeld drugs of geweld). Dat betekent dat een kleine wijziging in die categorie al een stevige weerslag op de totale index kan hebben. Het is aan te bevelen op bestaande data de impact van dit probleem nader te bestuderen.

Ten aanzien van de slachtoffercijfers in de OVI en de data die de SVI uitmaken valt op te merken dat die gebaseerd zijn op de antwoorden van een steekproef van buurtbewoners. De MLV bevat enkele duizenden respondenten per jaar, die over 78 wijken verdeeld zijn (gemiddeld circa 100 per buurtcombinatie). Omdat de meeste slachtofferschappen gelukkig onder de 10% liggen, en voor sommige delictvormen nog veel lager, is er dus soms sprake van slechts enkele gevallen per wijk. Op die onderdelen is er derhalve sprake van grote steekproefvariatie. Uiteraard wordt ook dit weer verzacht doordat de index slechts enkele van deze kwetsbare deelgebieden bevraagt, en de vaker voorkomende criminaliteit minder gevoelig is voor dit probleem.

Vanderveen¹³ heeft bedenkingen geuit bij de betrouwbaarheid van sommige deelvragen die ook in de SVI zijn opgenomen, vanwege het feit dat bepaalde aspecten slechts met één vraag (“voelt u zich wel eens onveilig?”) worden geïndiceerd. Zij pleit voor een multiële indicering juist al op het laagste niveau. Uiteraard wordt dit probleem iets verzacht doordat zulke enkele vragen dan weer gecombineerd worden in indicatoren, maar Vanderveen

¹³ Vanderveen, G. (2006). *Interpreting fear, crime, risk and unsafety*. Den Haag: BJI.

liet in haar onderzoek zien dat nogal eens vragen die gecombineerd worden betrekkelijk lage correlaties hebben.

Bovenstaande discussie van de betrouwbaarheid is in grote lijnen slechts theoretisch van aard. Empirisch onderzoek naar betrouwbaarheid van de index is thans niet beschikbaar. Zulk onderzoek is ook behoorlijk complex, omdat het immers vergt dat er invloeden ‘die er niet toe doen’ worden geïdentificeerd en vervolgens ook gemeten kunnen worden. De meest voor de hand liggende methodiek is secundaire analyse van de databestanden over meerdere jaren, waarin men bestudeert of allerlei tijdsinvloeden (jaar, kwartaal, maand) de ordening van de eenheden van analyse (de buurtcombinaties) niet te zeer aantast. Zulk onderzoek zou nog aan relevantie winnen als de variatie over de tijd ook gerelateerd kan worden aan de frequentie van voorkomen van delicten. Dat komt neer op nagaan of de onverklaarde verschillen groter zijn bij zeldzame misdrijven dan bij veelvoorkomende.

Het verdient ons inziens aanbeveling periodiek een dergelijk secundaire data-analyse uit te voeren.

Eindoordeel betrouwbaarheid

Over het geheel genomen is in bovenstaande discussie geen directe aanwijzing gevonden dat de betrouwbaarheid van de OVI en de SVI niet aan redelijke standaards zou voldoen. Anderzijds is ook geen hard bewijs voorhanden dat die kwaliteit niet voor discussie vatbaar zou zijn. Het verdient daarom aanbeveling af en toe de in het kader van de veiligheidsanalyse verzamelde data secundair te analyseren om helderheid te krijgen omtrent de gevoeligheid voor verandering, met name voor weinig voorkomende delicten.

5. Gebruik en waardering van de Veiligheidsindex

Na de uiteenzetting over de methodologische kwaliteit van de Veiligheidsindex worden in het hiernavolgende de bevindingen uit de halfopen interviews beschreven.

Gebruik van de Veiligheidsindex

Uit de interviews komt naar voren dat zowel de benaderde politiemedewerkers als de centrale en decentrale beleidsmedewerkers veiligheid gebruik maken van de Veiligheidsindex. De mate waarin, wijze waarop en situaties waarin (beide varianten van) de index wordt gebruikt, lopen echter uiteen.

Gebruik bij de politie

Voor de politie wordt het belang van de Veiligheidsindex in belangrijke mate bepaald door opname van het instrument in het Regionaal Veiligheidsplan (RVP), waarin voor een periode van vier jaar de belangrijkste speerpunten in het veiligheidsbeleid worden uitgewerkt. Het RVP is een belangrijke leidraad voor de politieorganisatie, omdat hierin een directe invulling wordt gegeven aan het convenant tussen de ministers van justitie en binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. Dit betekent volgens de respondenten echter niet dat op regionaal bestuurlijk niveau veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de Veiligheidsindex: twee maal per jaar wordt de informatie uit de Veiligheidsindex hier expliciet ter sprake gebracht. Voor de operationele sturing op doelstellingen, ten behoeve waarvan maandelijks overleg plaatsvindt tussen leden van het Operationeel Korps Management Team (OKMT), wordt gebruik gemaakt van actuele aangiftecijfers van de politie. De Veiligheidsindex is hiervoor volgens de respondenten te traag.

Binnen de politieorganisatie zelf lijkt het instrument dan ook niet echt te leven. De toegevoegde waarde van het instrument is volgens de respondenten vooral gelegen in het feit dat het een gemeenschappelijk instrument is, door middel waarvan het bestuur een gemeenschappelijke taal kan spreken met veiligheidspartners. De index wordt voorsnog dus vooral gezien als een keteninstrument. In Amsterdam fungeert de index op deze wijze als kompas bij gezamenlijke inspanningen. Er bestaat bereidheid om de Veiligheidsindex ook regionaal als kompas te gebruiken, maar daar is de index (vanwege de verschillende normering binnen de Amsterdamse en Amstelland-index) volgens twee van de benaderde politiemedewerkers nu nog niet volledig geschikt voor.

Het district Centrum lijkt binnen dit verhaal een ietwat bijzondere positie in te nemen. In tegenstelling tot andere districten leeft de Veiligheidsindex hier wél. Binnen het Centrum staat de index namelijk centraal bij de integrale samenwerking. Het is daar een gezamenlijke leidraad, welke richting geeft aan gezamenlijke inspanningen. Bovenstaande geldt echter alleen ten aanzien van de objectieve index. Over de subjectieve index wordt aangegeven:

“Daar doen we helemaal niets mee”.

Ook binnen politieregio Amsterdam-Amstelland als geheel lijkt aan de objectieve index meer waarde te worden gehecht dan aan zijn subjectieve tegenhanger. Uit de reacties van de respondenten blijkt de subjectieve index enkel politieke aandacht te ontvangen wanneer de veiligheidsbeleving in een buurt slecht scoort, of wanneer er sprake is van een behoorlijke discrepantie tussen de objectieve en subjectieve index.

Gebruik bij centraal veiligheidsbeleid

De medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) heeft als taak om de gebiedsgerichte aanpak (zoals geformuleerd door minister Vogelaar van Wonen, Wijken en

Integratie) in Amsterdam te coördineren. In dit kader voert zij veelvuldig gesprekken met de diverse stadsdelen, waarbij de Veiligheidsindex als basis dient. De medewerker werkt hierbij met de concrete cijfers die verwerkt worden in de index, en niet met de uiteindelijke (meer globale) rapportage. Om een helder beeld te krijgen van wat er per stadsdeel gebeurt op het gebied van veiligheid, heeft deze medewerker een systematisch overzicht gemaakt van drie elementen: (1) opvallende scores uit de objectieve en subjectieve index, (2) door het stadsdeel geformuleerde speerpunten, en (3) de inzet van het stadsdeel. Op deze wijze kan, samen met de stadsdelen, kritisch worden bestudeerd of geformuleerde aandachtspunten en ingezette middelen overeenstemmen met datgene dat er werkelijk speelt aan veiligheidsproblematiek.

De medewerker constateert dat de veiligheidscoördinatoren en /of projectleiders van een veiligheidsaanpak de cijfers uit de Veiligheidsindex gebruiken, maar in de regel weinig aandacht besteden aan datgene dat er achter de cijfers zit. Het gevaar bestaat volgens haar dat stadsdelen zich alleen op een score uit de index richten, en hier maatregelen op afstemmen, zonder zich te verdiepen in de achtergronden van de cijfers. Zij heeft het gevoel dat de mogelijkheden van de index op dit moment worden onderbenut.

De medewerker zelf gebruikt de scores uit zowel de objectieve als de subjectieve index. Vooral ook de verhouding tussen beide varianten van de index acht zij interessant. Zij signaleert dat de stadsdelen vooral gebruik maken van de objectieve index.

Op centraal niveau vervullen beide varianten van de index een functie bij de signalering van veiligheidsproblemen, alsmede bij de sturing voor beleid. Respondent is voorstander van het formuleren van concrete, aan de Veiligheidsindex gerelateerde, cijfermatige doelstellingen, mits deze maar reëel zijn. Ook in overleg met veiligheidspartners helpt het instrument om scherpere afspraken te maken.

Gebruik bij decentraal veiligheidsbeleid

Uit het gesprek met de *stadsdeelvoorzitter* blijkt dat de Veiligheidsindex op decentraal niveau binnen diverse contexten wordt gebruikt. Allereerst worden de cijfers opgenomen in het Actiejaarplan Veiligheid van het stadsdeel, waarin geplande veiligheidsactiviteiten worden beschreven. Ook de partners van het overleg met de subdriehoek (districtschef politie, officier van justitie en stadsdeelvoorzitter) hebben het instrument geaccepteerd. Tot slot is het gebruik van cijfers uit de Veiligheidsindex in het driemaandelijkse Veiligheidsoverleg (waarin door onder andere de wijkteamchefs, de brandweer, handhaving en de stadsdeelvoorzitter wordt ingezoomd op veiligheid op wijk- en buurtniveau) in ontwikkeling. In de nabije toekomst zullen de cijfers hier een meer prominente rol gaan spelen.

Binnen bovengenoemde contexten worden de cijfers gebruikt ter signalering van veiligheidsproblemen, om hier vervolgens eventueel beleid op af te stemmen. De stadsdeelvoorzitter acht het instrument niet geschikt als prestatie-instrument, oftewel, het is wat hem betreft niet wenselijk dat er wordt gestuurd op de score van de index.

Over het geheel genomen blijkt de stadsdeelvoorzitter de meeste waarde te hechten aan de subjectieve index: uiteindelijk gaat het hem als bestuurder er om hoe veilig burgers de buurt vinden. Dit staat volgens de stadsdeelvoorzitter relatief los van de objectieve veiligheid. Als bestuurder stuur je dan ook meer op satisfactie van de burgers.

Eén domein waar de cijfers uit de Veiligheidsindex nog niet worden gebruikt, betreft de communicatie naar de buurt. Dit komt mede doordat er over het thema veiligheid relatief weinig overleg plaatsvindt met de buurt. Indien er meer mogelijkheden komen voor buurtoverleg, zou de stadsdeelvoorzitter binnen deze context voornamelijk gebruik willen maken van de subjectieve index. Pas wanneer buurtbewoners en andere betrokkenen meer informatie zouden willen over de subjectieve score, zou een link naar de objectieve scores kunnen worden gelegd. Overigens worden de cijfers van beide indexen wel al gepresenteerd op de website van het stadsdeel.

Voor de *veiligheidscoördinatoren* blijkt de Veiligheidsindex primair een belangrijk instrument voor het informeren van de stadsdeel- of gemeenteraad. Door middel van de Veiligheidsindex kan informatie op hoofdlijnen overgebracht worden aan de raadsleden. Ook gemaakte keuzes kunnen met de Veiligheidsindex gemakkelijker naar de raad verantwoord worden. Vijf van de zes veiligheidscoördinatoren geven dan ook aan dat de index een centrale rol inneemt bij de communicatie met de stadsdeel- of gemeenteraad. Eén veiligheidscoördinator acht de index nadrukkelijk niet geschikt voor communicatie met de raad, omdat de raadsleden de cijfers naar verwachting niet op de juiste waarde kunnen schatten.

Behalve voor communicatie naar de raad achten enkele veiligheidscoördinatoren de index ook geschikt voor communicatie naar burgers toe. Het instrument wordt bijvoorbeeld tijdens bewonersbijeenkomsten gebruikt om te laten zien hoe het met de veiligheid in de buurt gesteld is. Ook kan naar burgers toe bestuurlijke aandacht voor een bepaald veiligheidsprobleem gerechtvaardigd worden. Enkele andere veiligheidscoördinatoren achten het instrument juist niet geschikt voor de communicatie naar burgers: volgens hen begrijpen de burgers niet hoe de indexcijfers tot stand komen, en daarmee kunnen zij de waarde van een indexcijfer niet goed inschatten. De veiligheidscoördinator van de Amstelland-gemeente geeft aan nog enigszins zoekende te zijn naar mogelijkheden van de index bij de communicatie met burgers. Het instrument is daar eens gebruikt bij een zogenaamd ‘stadsgesprek’, maar bleek lastig naar burgers uit te leggen. Respondent heeft de indruk dat burgers liever concrete cijfers willen.

Alle veiligheidscoördinatoren geven unaniem aan dat zij de Veiligheidsindex te traag achten om deze als signaleringsinstrument te kunnen hanteren. Hiervoor zijn de aan de index verbonden cijfers te laat, namelijk pas in het voorjaar van het volgende jaar, (openbaar) beschikbaar. Om een indicatie te krijgen van de veiligheidssituatie op een bepaald moment wordt dan ook gebruik gemaakt van andere bronnen en indicatoren, zoals informatie van buurtregisseurs. De Veiligheidsindex geeft vooral een heldere samenvatting van de veiligheidssituatie achteraf. Enkele veiligheidscoördinatoren geven hierbij aan dat de Veiligheidsindex in sommige gevallen een aanzet kan zijn tot verder onderzoek. Wanneer de index een opvallende score toont, kan bijvoorbeeld aan de politie worden gevraagd om hier nadere gegevens over te verzamelen.

De veiligheidscoördinatoren geven aan de Veiligheidsindex regelmatig te gebruiken voor het volgen van de ontwikkeling in een buurt door de tijd heen. Enkele van hen geven hierbij aan nog geen expliciete conclusies te hebben verbonden aan de geconstateerde trends, maar dit wel te willen voor de toekomst. Het vergelijken van veilige en minder veilige buurten op een bepaald moment met elkaar vindt minder expliciet plaats, al ontvangen ‘rode’ buurten in de praktijk wel meer aandacht dan andere buurten binnen het stadsdeel.

Uit de reacties van de veiligheidscoördinatoren blijkt dat zij de Veiligheidsindex wel als sturingsinstrument gebruiken: de resultaten van de index zijn sturend bij het bepalen van beleidsprioriteiten. In dit kader wordt vooral ingezet op veiligheidselementen met (relatief) hoge indexpunten. Hierbij vermelden de respondenten wel dat de Veiligheidsindex vooral keuzes bevestigt en ondersteunt die zij anders vermoedelijk ook al zouden maken. Het instrument heeft dus vooral een functie bij de onderbouwing van gemaakte beleidskeuzes; daarnaast biedt het houvast en wordt het nemen van beslissingen (soms) gemakkelijker. Uit de reacties van de veiligheidscoördinatoren blijkt dat met name de objectieve index als richtlijn voor beleid wordt gebruikt. De resultaten van de subjectieve index worden door de meeste veiligheidscoördinatoren enkel meegenomen bij het bepalen van beleidsprioriteiten wanneer deze enigszins zorgwekkend zijn.

Tot slot lijkt de Veiligheidsindex een beperkte rol te spelen bij het evalueren van concrete beleidsinspanningen. Omdat het verband tussen uitgevoerde beleidsactiviteiten en de score in de Veiligheidsindex naar de mening van de respondenten niet zo eenduidig (vast te stellen) is, worden aan de betreffende scores in de index geen doorslaggevende consequenties verbonden. Het uitvoeren van beleid is volgens hen gebaat bij rust om door te zetten wat reeds is ingezet. Om deze reden achten zij het verstandiger om (geringe) schommelingen in indexscores niet direct te vertalen naar aanpassingen aan het gevoerde beleid. De Veiligheidsindex wordt in deze context enkel gebruikt voor een globale evaluatie van het totale veiligheidsbeleid op de langere termijn.

Over het geheel genomen blijkt de Veiligheidsindex voor de veiligheidscoördinatoren duidelijk het belangrijkste instrument te zijn: de Regionale Veiligheidsrapportage Amsterdam-Amstelland wordt niet of in veel mindere mate gebruikt.

Waardering van de Veiligheidsindex

Gebruikers over de opbouw van de indices

Om meer te weten te komen over de waardering van de Veiligheidsindex door de gebruikers, is hen allereerst gevraagd welke waarde zij hechten aan de in de objectieve en subjectieve index opgenomen elementen.

Met betrekking tot de *objectieve index* zijn de reacties ten aanzien van de indexpunten ‘inbraak’, ‘diefstal’, ‘vandalisme’ en ‘drugs’ eenduidig: het is de respondenten duidelijk waarom zij zijn opgenomen in de index, en de gehanteerde weging van deze onderdelen achten zij plausibel. Met betrekking tot het deelelement ‘geweld’ wordt door enkele veiligheidscoördinatoren en de medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid opgemerkt dat deze een relatief uitgebreide range aan gedragingen omvat, welke wellicht beter nader gespecificeerd kunnen worden (bijvoorbeeld door in ieder geval huiselijk geweld apart te nemen). Ten aanzien van het deelelement ‘overlast’ formuleren zij een zelfde bezwaar. Ook een politiemedewerker merkt op dat informatie over overlast vooral gewenst is op een lager niveau dan dat van de buurtcombinatie. Tegelijkertijd realiseren de betreffende respondenten zich overigens dat het een instrument op hoofdlijnen betreft, en te vergaande specificatie onmogelijk en wellicht ook onwenselijk is.

Eén politiemedewerker constateert dat het deelelement ‘verkeer’ niet is opgenomen in het Regionaal Veiligheidsplan; het is deze respondent daarom onduidelijk waarom dit indexpunt wél in de Veiligheidsindex is opgenomen¹⁴. Ook enkele veiligheidscoördinatoren plaatsen vraagtekens bij opname van het deelelement ‘verkeer’ in de index. Deze respondenten erkennen dat verkeer in twee Amsterdamse stadsdelen vermoedelijk een veiligheidssissue is, maar voor het merendeel van de buurtcombinaties geldt volgens hen dat het indexpunt geen relevante informatie over de veiligheidssituatie geeft. Enkele andere veiligheidscoördinatoren achten het juist wel prettig dat het stabiele, veelal (donker)groen gekleurde deelelement ‘verkeer’ in de index is opgenomen.

Ten aanzien van de *subjectieve index* zijn de meningen minder uitgesproken. De respondenten lijken zich te kunnen vinden in de hierin opgenomen deelelementen (‘veiligheidsbeleving’, ‘buurtproblematiek’ en ‘vermijdingsgedrag’), mede doordat deze aansluiten bij in andere instrumenten opgenomen subjectieve indexpunten. De medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid signaleert dat er redelijk veel discrepantie is tussen de scores op de deelelementen van de subjectieve index. Respondent ziet de subjectieve index zeker als waardevol, maar momenteel nog wel wat ‘vaag’. Wanneer er een

¹⁴ Ter informatie: het Regionale Veiligheidsplan is in 2006-2007 opgesteld, de Veiligheidsindex is in 2004 ontwikkeld, toen was verkeer wél een beleidsprioriteit.

kwaliteitsslag wordt gemaakt kan hier wellicht verandering in komen. De medewerker denkt hierbij aan het kwalitatief doorvragen bij opvallende resultaten, bijvoorbeeld door middel van een aanvullende studie in een specifieke buurt(combinatie).

Gebruikers over de validiteit en betrouwbaarheid van de indices

Wanneer de centrale en decentrale beleidsmedewerkers gevraagd worden naar hun oordeel over de *betrouwbaarheid en validiteit* van de Veiligheidsindex, geven zij aan dat zij in het overgrote merendeel van de gevallen het gevoel hebben dat de indexcijfers kloppen. De cijfers stemmen veelal overeen met andere indicatoren voor de veiligheid in de buurt of het stadsdeel. Zo herkennen ook buurtregisseurs de cijfers over het algemeen terug, en zien de veiligheidscoördinatoren de prioritering van de politie terug in de uiteindelijke cijfers. De index ondersteunt en bevestigt dus andere beschikbare, ‘zachte’ informatie.

Ook de politiemedewerkers geven aan geen onverwachte informatie aan te treffen in de Veiligheidsindex. Datgene dat zij terug zien in de index is veelal al langere tijd bekend; er is geen sprake van verrassingen.

In een enkel geval laat de index echter onverwachte resultaten zien. Zo geeft de stadsdeelvoorzitter aan dat hij een incidentele hoge vandalismescore in een rustige buurt af en toe niet kan duiden. De veiligheidscoördinator van de Amstelland-gemeente aan dat er in een bepaalde buurtcombinatie recentelijk sprake is geweest van enkele ernstige geweldsincidenten, welke niet terugkeren als een hoge objectieve of subjectieve indexscore. Indien de cijfers uit de index niet overeen blijken te stemmen met andere informatie, doen de respondenten navraag bij andere partijen.

Ook komt het volgens twee respondenten wel eens voor dat de Veiligheidsindex vrij heftig reageert op relatief kleine veranderingen in een bepaald delictsubtype. Met name bij de Amstelland-gemeenten zou dit probleem van de ‘macht van de kleine getallen’ spelen. De Veiligheidsindex lijkt hier gevoeliger voor schommelingen, en betrokkenen geven dan ook aan te zoeken naar een ‘schokdemper’ die het beeld op enkele punten iets kan stabiliseren. Over het algemeen zien de respondenten in de Veiligheidsindex echter een voldoende robuust, stabiel instrument. Slechts in enkele gevallen lijkt het gevoelig voor uitschieters.

Dat de gebruikers van de Veiligheidsindex de indexcijfers niet als absoluut gegeven zien, blijkt uit het inzicht dat zij tijdens de interviews laten zien over de invloed van *mogelijke verstorende factoren*. Op diverse momenten komt de invloed van een veranderde aangiftebereidheid van burgers, het opsporingsbeleid van de politie en (in mindere mate) het registratiebeleid van de politie ter sprake. Zo geeft een veiligheidscoördinator ten aanzien van de aangiftebereidheid van burgers aan dat sommige groepen (zoals hoger opgeleiden) de weg naar de politie goed kennen. De bevolkingssamenstelling in een buurt, of een eventuele verandering hierin, kan op deze wijze invloed hebben op het aantal meldingen en aangiften bij de politie. Ook politiemedewerkers zijn zich ervan bewust dat de aangiftecijfers bij enkele categorieën delicten meer lijken te zeggen over de aangiftebereidheid. Zo komt het regelmatig voor dat het aantal meldingen van overlast in een buurt toeneemt, terwijl de buurt wel tevreden blijkt over het optreden van de politie tegen overlast. Gesignaleerde veranderingen in deelelementen van de index worden door de respondenten om deze redenen niet automatisch toegeschreven aan reële ontwikkelingen in delictfrequentie; de respondenten gaan genuanceerd met de index om. De medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid zou in dit kader wel graag zien dat informatie over prioritaire delicten gedurende een bepaalde beleidsperiode expliciet wordt opgenomen in de rapportage over deze periode. Op deze manier kan door gebruikers van het instrument een duidelijker link worden gelegd tussen de cijfers en datgene dat daar achter schuilgaat.

Gebruikers over de relevantie van de indices

Een volgend aandachtspunt betreft het oordeel van de respondenten over de *bruikbaarheid* van de Veiligheidsindex, oftewel, de relevantie van de in de index opgenomen informatie in het proces van informatieverzameling, oordeelsvorming en besluitvorming.

Uit de reacties van de veiligheidscoördinatoren blijkt dat de in de index opgenomen informatie zeer zeker relevant is voor hun dagelijkse taakuitvoering. Hierbij geeft de Veiligheidsindex een mooie samenvatting van allerlei gegevens: het is een globaal instrument dat op hoofdlijnen informatie geeft over de veiligheidssituatie in het stadsdeel of de gemeente. De veiligheidscoördinatoren geven echter aan dat de opgenomen informatie te grof is om conclusies uit te kunnen trekken. Door het grofmazige karakter van het instrument bestaat nadrukkelijk behoefte aan aanvullende informatie. Voor diverse veiligheidsproblemen, zoals overlast door jeugdgroepen, is meer specifieke informatie over de locatie nodig. Deze aanvullende informatie wordt veelal via de politie verzameld. Ook komt het voor dat veiligheidscoördinatoren de Dienst Onderzoek en Statistiek benaderen en aanvullende MLV-informatie vragen over een specifieke buurt. Tot slot wordt als indicator voor de verkeersveiligheid in de buurt regelmatig het aantal 'blackspots' en 'red routes' opgevraagd¹⁵.

De behoefte aan specifieke informatie over het thema jeugd en veiligheid wordt bevestigd door de stadsdeelvoorzitter en de medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid. Momenteel wordt deze informatie ook wel via de ketenunits opgevraagd. Een andere gebruikte indicator betreft het aantal (door de politie getelde) jeugdgroepen. Aangezien voor burgers vooral de mate van overlast telt, acht de stadsdeelvoorzitter dit echter geen volledig geschikte indicator. Gezien het feit dat jeugd zowel stedelijk als landelijk een aandachtspunt is, kan opname in een instrument als de Veiligheidsindex volgens deze respondenten eigenlijk niet achterwege blijven.

Eén veiligheidscoördinator geeft aan behoefte te hebben aan een goede analyse van de cijfers in de Veiligheidsindex. Deze respondent zou graag zien dat meer aandacht wordt besteed aan onderliggende verklaringen voor gesignaleerde veranderingen. In een enkel geval wordt er in dit kader wel enige informatie aangereikt, maar dit zou diepgaander mogen. Respondent geeft expliciet aan geen tijd te hebben om alle in de index opgenomen cijfers uit te gaan pluizen. Dit signaal wordt niet afgegeven door de andere veiligheidscoördinatoren: zij lijken de benodigde aanvullende informatieverzameling meer als vanzelfsprekend te zien.

Ook de stadsdeelvoorzitter en de medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid zijn sterk geïnteresseerd in de 'cijfers achter de cijfers'. De stadsdeelvoorzitter signaleert dat op diverse bestuurlijke niveaus binnen het stadsdeel (de raad, bestuurders en ambtenaren) vragen rijzen over de achtergronden van concrete indexcijfers. Momenteel is het aan het stadsdeel zelf om te onderzoeken hoe zo'n indexcijfer tot stand is gekomen. De stadsdeelvoorzitter vraagt zich af of het niet efficiënter is om de makers van het instrument (de Dienst Onderzoek en Statistiek en/of de Directie Openbare Orde en Veiligheid) terug te laten keren naar de bron van de indexcijfers. Op dit moment is volgens hem niet voldoende duidelijk wie het stadsdeel kan benaderen indien behoefte bestaat aan achtergrondinformatie over de aangereikte cijfers.

Zoals eerder is beschreven ligt de toegevoegde waarde van de Veiligheidsindex voor politiemedewerkers voornamelijk in het gebruik ervan bij integrale samenwerking. Binnen de politieorganisatie zelf wordt nog steeds vrijwel uitsluitend gewerkt met de eigen aangiftecijfers. In een enkel geval is de Veiligheidsindex volgens een politiemedewerker toch nog informatief, omdat hierin iets terug is te zien dat niet uit de eigen cijfers bleek. Dit heeft dan veelal te maken met het feit dat de rapportage van de Veiligheidsindex op een abstracter,

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het *Meerjarenbeleidsplan Verkeersveiligheid Amsterdam 2005-2010*.

globaler niveau plaatsvindt dan de eigen (aangifte)cijfers. Tot slot geven de benaderde politiemedewerkers aan grote twijfels te hebben over de bruikbaarheid van de subjectieve index, ook wanneer hier in de toekomst eventuele aanpassingen aan worden gedaan. Voor de politie zullen de eigen aangiftecijfers altijd een centrale rol blijven spelen.

Op diverse momenten hebben ook de politiemedewerkers behoefte aan aanvullende informatie of een diepgaander analyse van een bepaald cijfer. Deze informatie wordt volgens de respondenten zonder problemen binnen de politieorganisatie zelf vergaard, bijvoorbeeld door het Bureau Managementinformatie en Onderzoek (MIO) van politie Amsterdam-Amstelland in te schakelen. Een ander voorbeeld van door de politie verzamelde aanvullende informatie betreft de kleurenschouw. Dit instrument wordt in district Centrum gehanteerd om de mate van overlast te objectiveren. Met diverse partijen wordt de buurt ingegaan alwaar gevallen van overlast worden geteld. De uiteindelijke registratie resulteert in een visuele weergave, waarbij de kleur per buurt varieert van paars (veel overlast) tot groen (weinig overlast).

Tot slot zou een laatste politiemedewerker graag zien dat de Veiligheidsindex niet alleen aandacht besteedt aan veiligheid, maar ook aan het thema leefbaarheid. Hiertoe zouden ook gemeentelijke inspanningen beschreven moeten worden, bijvoorbeeld door expliciete aandacht voor het oorspronkelijk geïntroduceerde veiligheidselement 'schoon & heel'.

Gebruikers over beperkingen van de indices

Een factor die de bruikbaarheid van de Veiligheidsindex in belangrijke mate beperkt is de *trage beschikbaarheid van de gegevens* voor de gebruikers. Zowel de veiligheidscoördinatoren als de politiemedewerkers geven aan dat de frequentie van data-aanlevering verhoogd zou moeten worden. Over welke frequentie dan ideaal zou zijn, lopen de meningen enigszins uiteen. Diverse veiligheidscoördinatoren en politiemedewerkers vermoeden dat de voor 2008 geplande data-aanlevering frequentie van drie maal per jaar voldoende zal zijn. Ook de medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid sluit zich hierbij aan. Deze respondenten realiseren zich dat een te frequente data-aanlevering niet wenselijk is: dit zou de beleidsvoering te onrustig maken. Het belangrijkste voor hen is dat de data-aanlevering past in de besluitvormingcycli. Eén politiemedewerker geeft echter aan de resultaten van de Veiligheidsindex, in verband met het OKMT-overleg, liever maandelijks te ontvangen. Deze respondent realiseert zich tegelijkertijd dat dit, vanwege de dataverzamelingprocedure van de MLV, vermoedelijk niet mogelijk zal zijn¹⁶. Tot slot, en hiermee samenhangend, zou de medewerker van de directie Openbare Orde en Veiligheid graag zien dat er één lijn komt in de momenten waarop data van de Veiligheidsindex en de Regionale Veiligheidsrapportage worden aangeleverd.

Een tweede beperking, die zowel door de veiligheidscoördinatoren als de politiemedewerkers genoemd wordt, is de huidige *indeling in buurtcombinaties*. Het samenvoegen van buurten in buurtcombinaties levert voor diverse betrokkenen te grove informatie op. Zeker in buurten waar sprake is van buurtvernieuwing beschikken de veiligheidscoördinatoren liever over fijnmaziger informatie.

Alhoewel het denken in buurten en het werken met buurtregisseurs bij de politie al langere tijd gemeengoed is, levert de aan de Veiligheidsindex ten grondslag liggende indeling in buurtcombinaties ook hier problemen op. De indeling in buurtcombinaties stemt namelijk niet altijd overeen met de indeling in wijken. Inmiddels is op districtsniveau samenhang tussen beide indelingen georganiseerd, maar binnen de districten is dit nog niet altijd het geval. Dit levert bij de sturing soms problemen op: cijfers uit de ene bron moeten vertaald worden naar cijfers uit de andere bron.

¹⁶ De MLV is evenwel een continue enquête, waarvoor elke maand enkele honderden burgers worden ondervraagd.

Voor diverse respondenten is hierbij niet volledig duidelijk waarom voor een andere indeling dan de door de politie gehanteerde indeling is gekozen. Een concrete oplossing voor deze problemen zien de respondenten niet direct: zij zijn zich bewust van het probleem van een te klein aantal waarnemingen indien enkel gewerkt zou worden met buurtgegevens.

Gebruikers over de hanteerbaarheid van de indices

Wanneer respondenten bevraagd worden omtrent de *hanteerbaarheid* van de Veiligheidsindex, geven zij vrijwel allemaal aan het instrument te zien als grofmazig doch handig en klantvriendelijk. Enkele uitzonderingen daargelaten achten zowel de politiemedewerkers als de centrale beleidsmedewerkers en de veiligheidscoördinatoren het instrument toegankelijk voor diverse partijen en burgers. De heldere (visuele) weergave, door middel waarvan veelal in één oogopslag informatie kan worden verkregen over de veiligheidssituatie, maakt de index gemakkelijk te hanteren waardoor de index ook echt gebruikt wordt. De deeltijfers worden als handig ervaren omdat daar de prioritering van de politie in terug te zien is.

Eén medewerker van de politie zou graag zien dat de hanteerbaarheid van de index wordt vergroot door het daarin opgenomen materiaal toegankelijker te maken. Deze respondent geeft aan dat de Veiligheidsindex momenteel vooral een ‘denkinstrument’ is, dat vertaald moet worden, omdat politiemedewerkers vooral ‘doeners’ zijn. Respondent acht het gevaar reëel dat collega’s bij het gebruik van de index nu snel afhaken. Er zou behoefte bestaan aan het met één muisklik opvragen van heldere informatie via de computer. Hiertoe zou het materiaal in diverse modaliteiten digitaal aangeleverd moeten worden, waarbij een geografische weergave (middels kaartjes) de voorkeur heeft. Het aanklikken van een bepaalde buurt op de kaart zou idealiter resulteren in een visuele weergave van alle informatie over die buurt (ontwikkeling door de tijd, objectief versus subjectief, etc.) op één rij.

De gevolgen van het invoeren van de Veiligheidsindex

Alles overziend heeft het gebruik van de Veiligheidsindex een aantal *praktische consequenties* met zich meegebracht. De belangrijkste *verbetering* ten opzichte van de situatie vóór de invoering van het instrument is volgens de respondenten het aanbrengen van eenheid in de gebruikte cijfers omtrent veiligheid. De veiligheidscoördinatoren constateren dat er één gedragen cijfer is gekomen dat door alle partners wordt erkend. Dit heeft de onderlinge communicatie vereenvoudigd en daarmee verbeterd. Ook vanuit de Directie Communicatie wordt aangegeven dat de index absoluut haar waarde heeft bewezen op het gebied van de interne communicatie. Daarnaast signaleert deze respondent dat de communicatie naar burgers eenduidiger is geworden. In het verleden verliep deze communicatie niet altijd gestroomlijnd, bijvoorbeeld doordat de politie en het Openbaar Ministerie bij persconferenties ieder gebruik maakten van hun eigen cijfers, en de gemeente bovendien eigen onderzoeksresultaten presenteerde. Volgens de respondent is er nu meer sprake van één gezamenlijk verhaal vanuit de driehoek. Ook via de website www.eenveiligamsterdam.nl kan een eenduidiger beeld over de veiligheidssituatie naar burgers worden gecommuniceerd.

Eén politiemedewerker geeft hieromtrent overigens aan dat geconstateerde veranderingen niet zomaar aan de introductie van de Veiligheidsindex toegeschreven kunnen worden. De introductie van het instrument viel namelijk samen met de opkomst van het idee van integraliteit in de aanpak van veiligheidsproblemen. Omdat op hetzelfde moment een aantal ontwikkelingen samen kwam in de tijd, is volgens deze respondent niet geheel duidelijk of de toegenomen eenheid in cijfers en vereenvoudigde communicatie te herleiden zijn tot de introductie van de Veiligheidsindex. Het is volgens deze respondent vooral de samenloop die eventuele veranderingen kan verklaren.

De veiligheidscoördinator van de Amstelland-gemeente geeft aan positief te staan tegenover de introductie van de index voor de Amstelland-gemeenten in 2005. Waar voorheen de relatief kleine veranderingen in de betreffende gemeenten wegvielen in de ‘grote getallen’ van Amsterdam, bestaat er nu een correct referentiekader voor cijfers over veiligheid. Alhoewel respondent ook bij de huidige Amstelland-index enkele zwakkere punten kan benoemen, wegen deze voor respondent absoluut niet zwaarder dan de onherkenbaarheid van de Amstelland-gemeenten in de oorspronkelijke, gezamenlijke index.

Naast deze verbeteringen lijkt, in tegenstelling tot mogelijke verwachtingen hieromtrent, op een aantal gebieden *geen veranderingen* op te treden sinds de introductie van de Veiligheidsindex. Een context waarbinnen dit het geval lijkt, is bij de verdeling van zogenaamde flexibele capaciteit binnen de politieregio Amsterdam-Amstelland. Ondanks dat de benaderde politiemedewerkers aangeven zeer tevreden te zijn met de ontwikkeling van een instrument voor de Amstelland-gemeenten, brengt de ongelijkheid in normering van de indexcijfers op momenten problemen met zich mee. Aan een ‘rode’ buurtcombinatie in Amsterdam liggen andere (namelijk: hogere) aangiftecijfers en cijfers omtrent slachtofferschap ten grondslag dan aan een ‘rode’ buurtcombinatie in een Amstelland-gemeente (waar dezelfde aangiftecijfers en cijfers omtrent slachtofferschap tot een ongunstiger indexcijfer leiden vanwege een lagere normscore). Binnen het OKMT-overleg heeft dit wel eens tot discussies over de inzet van flexibele capaciteit geleid. Tegelijkertijd wordt een deel van dit probleem overigens weggenomen door het feit dat ook binnen de districten van Amsterdam met flexibele capaciteit wordt gewerkt.

Het effect van de introductie van de Veiligheidsindex op *burgers* is nog enigszins onduidelijk. De respondent van de Directie Communicatie constateert een verschuiving van het gebruik van de Veiligheidsindex voor beleidsmatige doeleinden naar het gebruik als communicatiemiddel naar burgers. Sinds 2006 worden de resultaten van de Veiligheidsindex dan ook op eerder genoemde website www.eenveiligamsterdam.nl geplaatst. Respondent heeft echter de indruk dat het instrument onder burgers helemaal niet leeft. Zo heeft respondent op het openbaar maken van deze gegevens nog geen enkele positieve reactie van burgers ontvangen. Respondent betwijfelt of burgers behoefte hebben aan cijfermatige informatie over de veiligheidssituatie, terwijl zij onvoldoende weten hoe deze cijfers tot stand zijn gekomen. Het lijkt respondent overigens lastig deze weging naar burgers te communiceren. Vermoedelijk vinden burgers andere informatie belangrijk, zoals de eigen veiligheidsbeleving of die van mensen in de nabije omgeving. Eventueel kan voor kwalitatieve informatie met de buurtregisseur worden gesproken. Het raadplegen van de website gebeurt vermoedelijk alleen wanneer burgers naar een bepaalde buurt verhuizen. Voor het overige vermoedt respondent dat enkel (semi-)professionals de website raadplegen. Respondent staat dan ook niet positief tegenover de wens van de Directie Openbare Orde en Veiligheid om veiligheidscijfers actief te communiceren naar burgers. Respondent vermoedt dat het geven van meer achtergrondinformatie en uitleg bij de cijfers, alsmede het leggen van een duidelijke link met toekomstig veiligheidsbeleid, wél tegemoet kan komen aan de behoeften van burgers. De focus zou dus moeten verschuiven van het produceren van ‘feitjes’ naar het beschrijven van de beleidsinzet; de inhoudelijke onderbouwing moet op orde zijn.

Ook volgens de respondent van de Dienst Onderzoek en Statistiek moet het belangrijkste effect van de Veiligheidsindex intern worden gezien, en niet extern. De introductie van de index heeft intern een disciplinerend tot het gebruiken van dezelfde cijfers teweeg gebracht. Aan mogelijke effecten op burgers is tot op heden weinig aandacht besteed. Overigens blijkt volgens deze respondent uit eerder onderzoek dat burgers het lastig vinden om met absolute getallen te werken; het werken met een index geeft meer rust. Respondent

geeft tot slot aan dat ook andere externe partijen, zoals journalisten en woningcorporaties, gestimuleerd mogen worden om zich te mengen in het debat over het in kaart brengen van de veiligheidssituatie met behulp van indexcijfers.

Oneigenlijk gebruik van de indices?

Alhoewel de gedachte achter de Veiligheidsindex is dat dit een integer instrument voor het meten van de veiligheid is, is het niet ondenkbaar dat gebruikers, die tot op zekere hoogte ruimte hebben om zelf te bepalen hoe en wanneer zij het instrument gebruiken, het op een *oneigenlijke manier* inzetten of bijsturen. Wanneer de respondenten worden bevraagd naar het op oneigenlijke manier sturen met behulp van de Veiligheidsindex, rijst direct de vraag of er binnen deze context wel van ‘oneigenlijk’ gesproken kan worden. Zowel de stadsdeelvoorzitter als de medewerker van de Directie Openbare Orde en Veiligheid beamen dat er selectief en opportunistisch wordt omgegaan met de cijfers, maar dat dit eigen is aan de (Nederlandse) politiek.

De veiligheidscoördinatoren erkennen dat indexcijfers wel eens worden gebruikt om onrust in een buurt te relativiseren, en ook wel worden ingezet op andere momenten die hen goed uitkomen, maar ook zij zien dit niet als het misbruik maken van resultaten van de index. Er zijn nu eenmaal bepaalde (politieke en maatschappelijke) belangen die spelen bij het gehele veiligheidsbeleid. De veiligheidscoördinatoren achten het vooral van belang dat er voldoende rust in de gemeenschap is om beleid dat reeds is ingezet door te kunnen zetten. Het voor dit doel inzetten van de indexcijfers is naar hun mening geen voorbeeld van ‘misbruik’.

Ook de politiemedewerkers geven aan dat er integer met de Veiligheidsindex wordt omgegaan. Politiemedewerkers erkennen dat er belangen meespelen, maar dit resulteert volgens hen niet in het manipuleren van de cijfers of het ‘shoppen’ met cijfers. Wel worden bij het opstellen van beleidsprioriteiten regelmatig die veiligheidselementen geselecteerd waar ‘winst’ te behalen is. Uit de reacties van de politiemedewerkers blijkt wel dat zij nog enigszins zoekende zijn op het gebied van controle krijgen over het instrument; het is voor hen niet volledig duidelijk welke beïnvloedingsmogelijkheden het instrument biedt.

De mening van de medewerker van de Directie Communicatie sluit hier niet volledig op aan. Deze respondent signaleert dat diverse partijen, afhankelijk van of het een positieve of negatieve ontwikkeling betreft, de index op verschillende manieren in hun communicatie inzetten. Dit heeft volgens respondent negatieve consequenties voor de transparantie naar burgers toe. Bovendien staan volgens respondent in de huidige index de cijfers te veel los van beleidsmatige doelen en plannen, waardoor het voor burgers lastig is de cijfers te duiden.

Het gebruik van streefniveaus in termen van de Veiligheidsindex

Door de Amsterdamse driehoek worden op stadsniveau *streefniveaus* geformuleerd voor zowel de objectieve als de subjectieve index. Ook worden ambities voor specifieke buurtcombinaties geformuleerd, namelijk door de Amsterdamse subdriehoeken¹⁷.

Binnen de politieorganisatie lijken de in de Veiligheidsindex geformuleerde streefniveaus en ambities geen centrale rol te vervullen, al geldt dit wel ten aanzien van de streefwaarden uit het Regionaal Veiligheidsplan, waar de Veiligheidsindex in opgenomen is. Alleen district Centrum werkt expliciet met streefniveaus. Eén politiemedewerker geeft aan het lastig te vinden het realisme van de streefniveaus te toetsen. Het vaststellen van de streefniveaus, en vervolgens het bepalen van de haalbaarheid ervan, blijft voor deze respondent ‘natte vinger werk’. Respondent erkent dat het werken met doelstellingen goed is, omdat het je dwingt om te kijken welke elementen je kunt beïnvloeden en welke mogelijkheden tot verbetering van het werkproces er zijn. Anderzijds blijft het politiewerk

¹⁷ In een subdriehoek is per politiedistrict vertegenwoordigd de betreffende stadsdeelvoorzitter(s), de districtchef van de politie, de gebiedsgebonden officier van justitie en een vertegenwoordiger van de burgemeester.

mensenwerk, en is het om die reden belangrijker om te investeren in sociale cohesie. Het afrekenen op cijfers is volgens deze medewerker niet prettig voor betrokkenen en daarom win je daar uiteindelijk niets mee.

De medewerker van de Directie OOV geeft aan de geformuleerde streefniveaus wel te kennen, maar hier niet expliciet mee bezig te zijn. Tegelijkertijd zou het formuleren van concrete, cijfermatige doelstellingen op stadsdeelniveau volgens haar wel effectief kunnen zijn, mits deze reëel zijn en aandacht wordt besteed aan de achtergronden ervan. De stadsdeelvoorzitter acht het inzetten van de Veiligheidsindex als prestatie-instrument niet wenselijk.

Wanneer de veiligheidscoördinatoren worden gevraagd naar hun ervaringen met het werken met deze streefniveaus, blijkt dat deze geen belangrijke rol spelen bij het formuleren en evalueren van beleid. Voor zover de veiligheidscoördinatoren op de hoogte zijn van de streefniveaus achten zij deze reëel en haalbaar. Wel is er enige onduidelijkheid over waar de streefniveaus precies vandaan komen. Voor de feitelijke activiteiten van de veiligheidscoördinatoren maken de geformuleerde streefniveaus niet zo veel uit. Ook bij de gemeente- of stadsdeelraad blijken de streefniveaus niet te leven. Alleen in stadsdeel Amsterdam Zuidoost ligt de situatie anders: dit stadsdeel wil met betrekking tot de waarde van de objectieve en subjectieve index juist graag naar het gemiddelde van Amsterdam toe. Al met al staan de veiligheidscoördinatoren erg nuchter tegenover het werken met cijfermatige streefniveaus. Zij laten zich hier bij hun dagelijkse activiteiten duidelijk niet door leiden, en dit is een situatie die zij graag zouden behouden.

Samengevat...

Wanneer bovenstaande bevindingen worden gerelateerd aan de doelstellingen van de Veiligheidsindex, komt het volgende beeld naar voren.

De Veiligheidsindex heeft zeker eenheid aangebracht in de daarvóór bestaande veelheid van cijfers over veiligheid. Waar voorheen gewerkt werd met cijfers uit diverse bronnen is er nu één cijfer dat door alle partners erkend wordt. Bij de integrale samenwerking met veiligheidspartners is het instrument dan ook een centrale leidraad. Een beperking hierbij is dat door de aparte index voor de Amstelland-gemeenten niet volledig sprake is van een regiodekkend hulpmiddel.

De Veiligheidsindex is naar de mening van de respondenten te traag om als signaleringsinstrument voor de veiligheidssituatie in een buurt gebruikt te kunnen worden. Voor signaleringsdoeleinden worden de gegevens te weinig frequent aangeleverd. Daarom worden voor de signalering andere bronnen gebruikt, zoals de meest actuele aangiftecijfers van de politie of informatie van buurtregisseurs. Het beeld dat de Veiligheidsindex schetst blijkt hierbij wel aan te sluiten bij andere ('zachte') informatie.

Gebruikers van het instrument gebruiken de Veiligheidsindex allemaal voor het volgen van de globale ontwikkeling door de tijd. Voor de politie vloeit dit logischerwijze voort uit de opname van de index in het Regionaal Veiligheidsplan. Het vergelijken van veilige en minder veilige buurten gebeurt minder consequent en expliciet, maar impliciet wel bij het bepalen van buurten waaraan meer beleidsmatige aandacht dient te worden gegeven of waarin meer flexibele politiecapaciteit ingezet dient te worden.

Tot slot wordt de Veiligheidsindex over het algemeen gezien als betrouwbaar sturingsinstrument voor beleid. Het instrument wordt hierbij meer gebruikt bij het onderbouwen van gemaakte beleidskeuzes. Het wordt dan ook vooral geschikt geacht voor de globale sturing op de lange termijn. Ten aanzien van de evaluatie van beleid geeft de index in één oogopslag een handige samenvatting achteraf.

Wensen naar voren gebracht door de respondenten

Door de diverse respondenten worden de volgende suggesties gedaan voor een betere werking van en sturing met de Veiligheidsindex in de praktijk:

- Verhoog de frequentie waarmee de cijfers uit de Veiligheidsindex worden aangeleverd. Om als signaleringsinstrument gebruikt te kunnen worden, zouden de gegevens tenminste twee maal per jaar, maar bij voorkeur nog vaker, aangeleverd moeten worden aan de veiligheidscoördinatoren. Om een rol te kunnen spelen in het OKMT-overleg zou de politie de cijfers zelfs maandelijks willen ontvangen.
- Stem het moment van data-aanlevering van de Veiligheidsindex en de Regionale Veiligheidsrapportage op elkaar af.
- Vergemakkelijk de presentatie van de cijfers: zorg voor een digitale aanlevering met meer mogelijkheden, zoals een visuele weergave van alle relevante gegevens middels kaartjes. Hierdoor kan ook de toegankelijkheid van het materiaal op het (concrete) niveau van de deelelementen bevorderd worden.
- Laat het thema leefbaarheid meer terugkeren in de Veiligheidsindex. Beschrijf hiertoe gemeentelijke inspanningen op dit gebied, bijvoorbeeld door expliciete aandacht voor het veiligheidselement 'schoon & heel'.
- Laat bijzondere veiligheidsproblemen, zoals jeugdproblematiek en overlast, sterker terugkomen in de Veiligheidsindex en lever hier meer fijnmazige informatie over aan.
- Geef de gebruikers van de index meer toelichting over de verhouding tussen de subjectieve en objectieve index en wat zij hiermee beleidsmatig kunnen.
- Stimuleer de gebruikers om een link te leggen tussen enerzijds de subjectieve en objectieve index en anderzijds contextuele factoren per buurt (zoals bevolkingssamenstelling). Ook aangiftegedrag kan volgens de respondent van de Dienst Onderzoek en Statistiek een belangrijke verbinding tussen de subjectieve en objectieve index vormen en zou daarom meer aandacht mogen krijgen. Besteed in dit kader ook aandacht aan de verhouding tussen politie en burgers.
- Breng gebruikers van de Veiligheidsindex op de hoogte van informatie over delicten die tijdens de beleidsperiode waarover wordt gerapporteerd, als prioritair golden. Op deze manier kan door gebruikers van het instrument een duidelijker link worden gelegd tussen de cijfers en de mogelijke invloed daarop van het gevoerde beleid.
- Doe onderzoek naar behoeften van burgers aan informatie over veiligheid. Dit onderzoek zou bijvoorbeeld kunnen uitwijzen dat de op de website geplaatste cijfers wellicht beter vervangen kunnen worden door, of in ieder geval uitgebreid dienen te worden met, het verhaal dat áchter de cijfers schuilgaat.

6. Conclusie en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op de vraag hoe het, op basis van de uitgevoerde documentanalyse, is gesteld met de methodologische kwaliteit van de Veiligheidsindex Amsterdam. Daarnaast wordt een beeld geschetst van het gebruik en de waardering van het instrument.

Reflectie op de methodologische kwaliteiten van de veiligheidsindex brengt ons tot de conclusie dat de index een weloverwogen en alleszins verdedigbaar meetinstrument is. De goed toegankelijke documentatie maakt goed begrijpelijk wat de indices precies behelzen. Onze indruk is dat de indices een valide meetinstrument opleveren, waarbij de objectieve index wat beter scoort dan de subjectieve. Wel zou het aanbeveling verdienen op een aantal punten nader te beargumenteren waarom bepaalde elementen wel en vooral ook niet in de indices zijn opgenomen, alsook waarom voor bepaalde weegfactoren is gekozen. Dat komt de verdedigbaarheid en de begrijpelijkheid van de index ten goede, en dwingt onder ogen te zien wanneer een bepaalde keuze niet inhoudelijk beargumenteerd, maar –noodgedwongen– willekeurig is.

Tevens is het aan te raden aan te vangen met een periodieke secundaire analyse van de voorhanden cijfers, om zodoende de vinger aan de pols te houden wat betreft validiteit en betrouwbaarheid. Dat kan grotendeels op bestaande data, en kan uitsluitend geven over de vraag of de index niet eigenlijk uit relatief ongerelateerde subindices bestaat (door middel van schaalanalyse), en of de index op zijn minst evident verschillende gevallen kan onderscheiden. De interviewstudie laat zien dat we daaromtrent optimistisch kunnen zijn, maar een empirische toets zou dat optimisme nader kunnen schragen. Secundaire analyse kan ook een indruk geven omtrent de gevoeligheid van de index voor kleine veranderingen in weinig voorkomende delicten, een punt waarover ook sommige gebruikers hun zorg hebben uitgedrukt.

Uit de halfopen interviews met sleutelfiguren is duidelijk geworden dat de beoogde gebruikers van de Veiligheidsindex het instrument ook werkelijk gebruiken. Er bestaat echter een behoorlijke variatie in de mate waarin, wijze waarop en situaties waarin (beide varianten van) de index wordt gebruikt.

Politied medewerkers gebruiken het instrument, maar dan alleen de objectieve variant hierbinnen, in het kader van de samenwerking met ketenpartners. Voor signalering en operationele sturing binnen de politieorganisatie zelf wordt het instrument te traag geacht. Ondanks opname van de Veiligheidsindex in het Regionaal Veiligheidsplan blijken de resultaten van de index op het bestuurlijke niveau van de politieorganisatie een marginale rol te spelen.

Bij het centrale veiligheidsbeleid vormt de Veiligheidsindex dé basis voor de samenwerking met de diverse stadsdelen. De cijfers uit de objectieve én subjectieve index maken een systematische en kritische analyse van de speerpunten en inzet per stadsdeel mogelijk. Het instrument fungeert op dit niveau al als signalerings- en sturingsinstrument, en zou gebruikt kunnen worden voor het formuleren van concrete, cijfermatige doelstellingen.

Op decentraal bestuurlijk niveau wordt de Veiligheidsindex binnen diverse contexten gebruikt, en als zodanig geaccepteerd door de diverse partners. Het instrument wordt momenteel ingezet ter signalering en beleidsformulering; op het inzetten als prestatie-instrument en instrument in de communicatie naar burgers wordt terughoudend gereageerd. Bestuurders hechten vooral waarde aan de subjectieve index.

Diverse veiligheidscoördinatoren zien in de Veiligheidsindex een belangrijk en zeer bruikbaar communicatiemiddel, allereerst naar de stadsdeel- of gemeenteraad toe, maar in

enkele gevallen wordt het instrument ook ingezet bij de communicatie met burgers. Ook veiligheidscoördinatoren achten het instrument echter te traag om als signaleringsinstrument te kunnen hanteren. Het instrument is wel geschikt voor het volgen van de ontwikkeling door de tijd, al worden hier nog niet altijd expliciete conclusies aan verbonden. Het vergelijken van veilige en minder veilige buurten op een bepaald moment vindt enigszins impliciet plaats, en heeft in sommige gevallen consequenties voor de mate van beleidsmatige aandacht voor een buurt. Tot slot heeft het instrument een sturende en vooral ook ondersteunende functie bij het formuleren van beleid, maar verschuift het instrument in het kader van beleidsevaluatie weer naar de achtergrond.

Ten aanzien van de waardering van het instrument door de gebruikers kan globaal het volgende beeld worden geschetst. Respondenten kunnen zich vinden in de keuze en weging van de meeste objectieve indexpunten, maar zouden graag zien dat de deelelementen 'geweld' en 'overlast' opgesplitst worden in meer gedetailleerde informatie-eenheden. Over het algemeen hebben de gebruikers het gevoel dat de gepresenteerde indexcijfers kloppen; enkele onverwachte resultaten en uitschieters daar gelaten stemmen de cijfers overeen met informatie uit andere bronnen. De grootste beperkingen aan de bruikbaarheid van de indexgegevens zijn gelegen in de trage beschikbaarheid van de data en de gehanteerde indeling in buurtcombinaties. Het oordeel over de hanteerbaarheid van het instrument is positief. Aandachtspunten betreffen de geschiktheid van het instrument voor gebruik door burgers, de verschillende normering van de Amsterdamse index en de index voor de Amstelland-gemeenten, de hogere gevoeligheid van de index voor de Amstelland-gemeenten en de beschikbaarheid van achtergrondinformatie bij de gepresenteerde cijfers.

Aanbevelingen

Waar wij hebben geconstateerd dat de indices een alleszins verdedigbare aanpak belichamen, en ook de gebruikers er in grote lijnen mee uit de voeten kunnen, is er veel voor te zeggen met de bestaande indices door te gaan. Voor vergelijkende doeleinden, en dat is toch een hoofdmoot van het gebruik, zou een grote wijziging immers veel nadelen met zich brengen. Dat betekent niet dat er nooit en te nimmer een wijziging kan worden aangebracht (zoals gezegd zijn daar op onderdelen wel suggesties voor aanpassingen te doen), maar dan is het allicht aan te bevelen enkele elementen toe te voegen, om zo mogelijk de 'oude' index naast een nieuwe te kunnen blijven berekenen.

Wij raden aan regelmatig secundaire analyses te verrichten om de vinger aan de pols te houden.

De gerapporteerde wensen van de gebruikers, zo komt het ons voor, dienen onderwerp van gesprek te worden in de werkgroep Meten om te bezien of er aanleiding is de geboden suggesties op te volgen. Het gaat dan om kwesties als de mate waarin leefbaarheid in de index thuishoort, het aanleveren van achtergrondinformatie bij de cijfers (zoals beleidsprioriteiten en politie-inzet), de mogelijkheid andere buurtindelingen te hanteren, en een versneld update-tempo van de indices.

Wij hebben een zekere huiver bij het al te vaak updaten van de index. Met name de slachtoffercijfers hebben immers een grens aan hun betrouwbaarheid. Maandelijkse updates van de index zouden een drastische verhoging van het aantal respondenten in de MLV vereisen, immers 1000 respondenten per maand verspreid over tientallen buurten en voor delicten waar men zelden of nooit slachtoffer van wordt leidt er onvermijdelijk toe dat men in veel buurten zo goed als nooit een slachtofferschap in een maand zal registreren. Dat zou de index heel gevoelig maken voor toevallige afwijkingen.

De suggestie om te bezien of en hoe het instrument beter kan worden ingezet voor communicatie met burgers vereist onderzoek.



Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Sectie Criminologie
Vrije Universiteit Amsterdam
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam

T (020) 598 62 50
F (020) 598 62 11
E secretariaat8a16@rechten.vu.nl
I www.rechten.vu.nl